

# Cuadernos Europeos de Deusto

ISSN: 1130-8354 (papel)

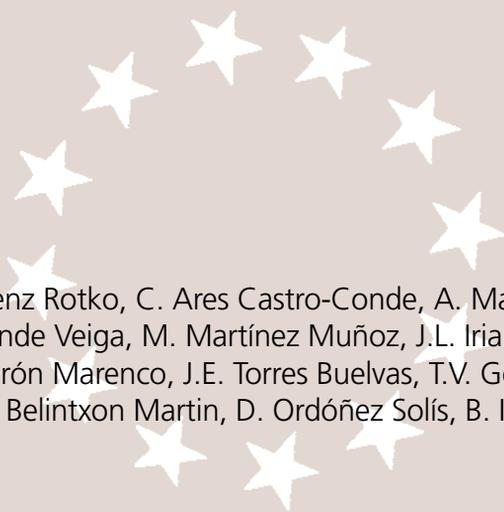
ISSN: 2445-3587 (digital)

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced>

*Deusto Journal of European Studies*

**No. 66/2022**

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced662022>



J.M. Sáenz Rotko, C. Ares Castro-Conde, A. Mangana Ríos,  
D. Sande Veiga, M. Martínez Muñoz, J.L. Iriarte Ángel,  
E.A. Calderón Marengo, J.E. Torres Buelvas, T.V. González Rivera,  
U. Belintxon Martin, D. Ordóñez Solís, B. Iñarritu

**Instituto de  
Estudios Europeos**





# Cuadernos Europeos de Deusto

**No. 66/2022**

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced662022>

*Cuadernos Europeos de Deusto* está incluida en:  
*Deusto Journal of European Studies* is included in:



Scopus®

SJR

latindex

Dialnet *plus*

DOAJ  
DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

EBSCO *host*

ÍnDICES  
CSIC

Google  
Académico

OCLC  
WorldCat®

*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 Acción Exterior de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

#### **Organización editorial:**

##### *Dirección:*

Beatriz Pérez de las Heras (Universidad de Deusto, España)

##### *Dirección-Adjunta:*

M.ª Luz Suárez Castiñeira (Universidad de Deusto, España)

##### *Consejo de Redacción:*

Cristina Arenas Alegría (Universidad de Deusto, España)

Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, España)

Javier Bilbao Ubillos (Universidad del País Vasco, España)

Karolina Boronska-Hryniewiecka (Wroclaw University, Polonia)

Marta Casado Abarquero (Universidad de Deusto, España)

David Fernández Rojo (Universidad de Deusto, España)

Igor Filibi López (Universidad del País Vasco, España)

Inmaculada Herbosa Martínez (Universidad de Deusto, España)

Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto, España)

Ainhoa Lasa López (Universidad del País Vasco, España)

Nerea Magallón Elosegui (Universidad del País Vasco, España)

Francesco Ricci (Universidad LUM Giuseppe Degennaro, Italia)

##### *Consejo Asesor:*

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, España)

Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense de Madrid, España)

Cristina Churruza Muguruza (Universidad de Deusto, España)

Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla, España)

Beatriz Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, España)

María Nagore Casas (Universidad de Deusto, España)

##### *Secretaría Técnica:*

Noemí Angulo Garzaro

##### *Administración y Secretaría:*

estudios.europeos@deusto.es

La versión digital de Cuadernos Europeos de Deusto se encuentra en régimen de «Open Access» desde 2017.

La edición impresa pueda solicitarse a través de la plataforma de la revista: <http://ced.revistas.deusto.es/>

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.

Indexada en ESCI (desde 2019), SCOPUS (desde 2017),

y en las bases de datos ISOC y EBSCO.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

ISSN-e: 2445-3587

Depósito legal: BI - 620-91

*Deusto Journal of European Studies* is a university journal focused in the study of the European Union from an interdisciplinary perspective. It mainly seeks to disseminate knowledge about the different aspects (historical, political, legal, economic, social, cultural issues, etc.) of the European construction process, as well as to encourage reflection and critical assessment of the main factors that determine its evolution and transformation.

*Deusto Journal of European Studies* is very grateful to Diputación Foral de Bizkaia (regional government of Biscay) for its sponsorship and financial support which has made possible the edition of this issue.

*Deusto Journal of European Studies* is indexed in ESCI (since 2019) and SCOPUS (since 2017). It is also included in LATINDEX Catalogue, as well as in ISOC and EBSCO.

#### **Editorial Team**

##### *Editor-in-Chief*

Beatriz Pérez de las Heras, University of Deusto, Spain

##### *Deputy Editor-in-Chief*

M.ª Luz Suárez Castiñeira, University of Deusto, Spain

##### *Editorial Board*

Cristina Arenas Alegría, University of Deusto, Spain

Steffen Bay Rasmussen, University of Deusto, Spain

Javier Bilbao Ubillos, University of the Basque Country, Spain

Karolina Boronska-Hryniewiecka, Wrocław University, Poland

Marta Casado Abarquero, University of Deusto, Spain

David Fernández Rojo, University of Deusto, Spain

Igor Filibí López, University of the Basque Country, Spain

Inmaculada Herbosa Martínez, University of Deusto, Spain

Javier Larena Beldarrain, University of Deusto, Spain

Ainhoa Lasa López, University of the Basque Country, Spain

Nerea Magallón Elosegui, University of the Basque Country, Spain

Francesco Ricci, LUM Giuseppe Degennaro University, Italy

##### *Advisory Board*

Joana Abrisketa Uriarte, University of Deusto, Spain

Francisco Aldecoa Luzárraga, Complutense University of Madrid, Spain

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Seville, Spain

Beatriz Iñárritu Ibarreche, University of Deusto, Spain

María Nagore Casas, University of Deusto, Spain

##### *Technical Secretary*

Noemí Angulo Garzaro

##### *Contact:*

Email: [estudios.europeos@deusto.es](mailto:estudios.europeos@deusto.es)

##### *Access and Copyright*

Print version: Print copies of any issue of the Journal are sold on demand.

Digital version (online): Unrestricted access to the digital content of any Issue of this Journal is free upon its publication. The content can freely be downloaded, copied and distributed only for non-commercial purposes. More details are available at <http://ced.revistas.deusto.es>

ISSN (Print) 1130-8354

ISSN (Online) 2445-3587

URL <http://ced.revistas.deusto.es>

Printed in Spain

Legal deposit: 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](mailto:estudios.europeos@deusto.es)

### Formato

—En la primera página se incluirá el título del artículo, en castellano y en inglés, nombre del autor, filiación académica, dirección de correo electrónico.

—La segunda página recogerá un sumario, un resumen en castellano y un *abstract* en inglés, de 200 palabras máximo cada uno, 3-5 palabras clave en castellano y en inglés.

—Extensión máxima: 25 páginas, tamaño Dina 4.

—Párrafos: interlineado 1,15, justificado y primera línea sangrada con tabulador.

—Tipo y tamaño 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 solo 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...

## Manual de estilo Chicago-Deusto

Para la incorporación de citas y referencias bibliográficas, los autores seguirán el sistema denominado «notas y bibliografía» del Manual de estilo Chicago-Deusto, <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/index.php/es/chicago-es/chicago01-es-guiabreve>

La versión en inglés del Manual está disponible en [http://www.chicagomanualofstyle.org/tools\\_citationguide/citation-guide-1.html](http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-1.html)

### Notas y bibliografía: ejemplos

—Cada vez que se cita una obra por primera vez se deben dar en nota todos los detalles. Sin embargo, las posteriores citas que se hagan de esa obra solo requieren una forma abreviada.

—En la bibliografía se invierte el nombre del autor. Nótese que en las obras con dos o más autores se invierte solo el nombre citado en primer lugar. En la mayoría de los ejemplos que siguen a continuación se ofrece la cita completa, la abreviada y la entrada bibliográfica (resaltada en nuestros ejemplos en color gris).

### 1. Libro

#### Un autor

—Lluís Duch, *Mito, interpretación y cultura* (Barcelona: Herder, 1998), 56-58.

—Duch, *Mito...*, 15.

—Santiago Segura, *Gramática latina* (Bilbao: Universidad de Deusto, 2012), 74-76.

—Segura, *Gramática...*, 75.

Duch, Lluís. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Herder, 1998.

Segura, Santiago. *Gramática latina*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.

#### Dos autores

—Orfelio G. León e Ignacio Montero, *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación* (Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1993).

León, Orfelio G. e Ignacio Montero. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1993.

#### Tres autores

—Julio Borrego Nieto, José Jesús Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos, *El subjuntivo...*

Borrego Nieto, Julio, José Jesús Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos. *El subjuntivo: valores y usos*. Madrid: SGEL.

#### Cuatro o más autores

En la nota se cita solo el nombre del primer autor, seguido de *et al.* Sin embargo, en la entrada de la bibliografía se citan todos los autores.

—Natalia Ojeda *et al.*, *La predicción del diagnóstico de esquizofrenia...*

—Ojeda *et al.*, *La predicción...*

### **Editor, traductor o compilador en lugar de autor**

—Irene Andrés-Suárez, ed., *Antología del microrrelato español (1906-2011): El cuarto género narrativo* (Madrid: Cátedra, 2012), 15-16.

—Andrés-Suárez, *Antología del microrrelato...*

Andrés-Suárez, Irene, ed. *Antología del microrrelato español (1906-2011): El cuarto género narrativo*. Madrid: Cátedra, 2012.

### **Editor, traductor o compilador además de autor**

—Salvador Fernández Ramírez, *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Ed. por José Polo (Madrid: Arco/Libros, 1985), 145-46.

18 Fernández Ramírez, *La enseñanza...*, 33

Fernández Ramírez, Salvador. *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Editado por José Polo. Madrid: Arco/Libros, 1985.

### **Capítulo u otra parte de un libro**

—Josefina Gómez Mendoza, «Ecología urbana y paisaje de la ciudad», en *La ciudad del futuro*, ed. por Antonio Bonet Correa (Madrid: Instituto de España, 2009), 177-217.

19 Gómez Mendoza, «Ecología urbana y paisaje de la ciudad», 180.

Gómez Mendoza, Josefina. «Ecología urbana y paisaje de la ciudad». En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España, 2009.

### **Prefacio, prólogo, introducción o parte similar de un libro**

—James Rieger, introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, de Mary Wollstonecraft Shelley (Chicago: University of Chicago Press, 1982), XX-XXI.

—Rieger, introducción, XXXIII.

Rieger, James. Introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, de Mary Wollstonecraft Shelley, XI-XXXVII. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

### **Libro publicado electrónicamente**

Si un libro está disponible en más de un formato, se cita la versión con la que se ha trabajado.

En los libros consultados en línea hay que añadir el URL. Se aconseja incluir también la fecha de acceso. Si no se conocen con exactitud los números de páginas, se puede incluir el título de sección o capítulo u otro dato identificativo.

### **Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería**

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, se aconseja indicar el formato en el que se ha consultado.

—Jane Austen, *Pride and Prejudice* (Nueva York: Penguin Classics, 2008), edición en PDF, cap. 23.

—Austen, *Pride and Prejudice*, cap. 23.

Austen, Jane. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics, 2008. Edición en PDF.

## Libro consultado en línea

- Salvador Gutiérrez Ordóñez, *Lingüística y semántica: Aproximación funcional* (Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981), <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrezordonez>.
- Philip B. Kurland y Ralph Lerner, eds., *The Founders' Constitution* (Chicago: University of Chicago Press, 1987), acceso el 28 de febrero de 2010, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.
- Gutiérrez Ordóñez, *Lingüística y semántica*.
- Kurland y Lerner, *Founder's Constitution*, cap. 10, doc. 19.

Gutiérrez Ordóñez, Salvador. *Lingüística y semántica: Aproximación funcional*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981. <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrez-ordonez>.

Kurland, Philip B., y Ralph Lerner, eds. *The Founders' Constitution*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

## 2. Artículo de revista

### 2.1. Artículo en una revista impresa

Para la nota a pie de página o final de capítulo, si procede, se cita el número concreto de la página consultada. En la bibliografía, se deben indicar los números de comienzo y fin del artículo completo.

- María José Hernández Guerrero, «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española», *Meta* 56, n.º 1 (2011): 112-13.
- Hernández Guerrero, «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española», 115.

Hernández Guerrero, María José. «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española». *Meta* 56, n.º 1 (2011): 101-118.

### 2.2. Artículo en una revista en línea

- Ángeles Feliu Albadalejo, «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española», *Revista Latina de Comunicación Social* 66 (2011): 470, doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.
- Feliu Albadalejo, «La publicidad institucional», 475.

Feliu Albadalejo, Ángeles. «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española». *Revista Latina de Comunicación Social* 66 (2011): 454-481. doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.

## 3. Artículo en periódicos o magazines

Los artículos en un periódico o magazine, pueden ser citados de la siguiente forma en el texto («Como Sheryl Stolberg y Robert Pear mencionan en un artículo del *New York Times* el 27 de febrero de 2010,...») en lugar de en una nota y, normalmente, se omiten en la bibliografía. Los siguientes ejemplos muestran una versión más formal de las citas. Si se consulta un artículo de forma *online*, se debe incluir el URL, indicando la fecha de acceso. Si el autor no está identificado, se comienza la cita con el título del artículo:

- Sheryl Gay Stolberg y Robert Pear, «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote», *New York Times*, 27 de febrero de 2010, acceso el 28 de febrero de 2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.
- Stolberg y Pear, «Wary Centrists...».

Stolberg, Sheryl Gay, y Robert Pear. «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote». *New York Times*, 27 de febrero de 2010. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.

#### 4. Reseña del libro

- David Kamp, «Deconstructing Dinner», reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan, *New York Times*, 23 de abril de 2006, Sunday Book Review, <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.
- Kamp, «Deconstructing Dinner».

Kamp, David. «Deconstructing Dinner». Reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan. *New York Times*, 23 de abril de 2006, Sunday Book Review. <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.

#### 5. Tesis o tesina

- Francisco José Hernández Rubio, «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro» (tesis doctoral, Universidad de Murcia, 2010), 145, <http://hdl.handle.net/10201/17600>.
- Hernández Rubio, «Los límites del eliminacionismo», 130-132.

Hernández Rubio, Francisco José. «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro». Tesis doctoral. Universidad de Murcia, 2010. <http://hdl.handle.net/10201/17600>.

#### 6. Documento presentado en conferencias, ponencias, congresos o similares

- Silvia Rodríguez Vázquez, «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo» (conferencia, Universidad de Salamanca, 8 de noviembre de 2012).
- Rodríguez Vázquez, «Flujos de traducción».

Rodríguez Vázquez, Silvia. «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo». Conferencia pronunciada en la Universidad de Salamanca, 8 de noviembre de 2012.

#### 7. Sitio web

La cita del contenido de un sitio web puede estar frecuentemente limitada a una mención en el texto («El 19 de julio de 2008, la corporación McDonald's mencionaba en su sitio web...») o en una nota. Si se quiere una cita más formal, puede ser del estilo del ejemplo que figura a continuación. Debido a que tal contenido está sujeto a cambios, se debe incluir una fecha de acceso o, si está disponible, la fecha de la última modificación.

—«McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts», McDonald's Corporation, acceso el 19 de julio de 2008, <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.

McDonald's Corporation. «McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts». Acceso el 19 de julio de 2008. <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.

## 8. Entrada de blog o comentario

Las entradas de blog o comentarios pueden citarse en el texto («En un comentario publicado en el *Blog de Lengua española* el 13 de marzo de 2012,...») en lugar de en una nota y, generalmente, se omiten en la bibliografía. No es necesario añadir *seud.* después del nombre aparentemente ficticio.

—José Luis Ramírez, 17 de marzo de 2012 (21:28), comentario a Alberto Bustos, «Hacer los deberes», *Blog de Lengua española*, 13 de marzo de 2012, <http://blog.lengua-e.com/2012/hacerlos-deberes/#comments>.

*Blog de Lengua española*. <http://blog.lengua-e.com/2012/hacer-los-deberes/#comments>.

## 9. Comunicación personal y entrevista

Las referencias a conversaciones, entrevistas, correos electrónicos, mensajes de texto o similares, normalmente se incluyen en el texto («En conversación telefónica con el autor el 7 de julio de 2010, el líder sindicalista admitió que...») o se dan en nota; raramente se incluyen en la bibliografía:

—Lourdes Díaz, correo electrónico al autor, 15 de mayo de 2011.

—Mike Milanovic (director ejecutivo de Cambridge ESOL), en conversación con el autor, septiembre de 2011.

En lo que se refiere a las entrevistas, sea cual sea su forma, la cita normalmente comienza por el nombre de la persona entrevistada. El entrevistador, en caso de mencionarse, figura en segundo lugar:

—Benjamin Spock, entrevista por Milton J. E. Senn, 20 de noviembre de 1974, entrevista 67A, transcripción, Senn Oral History Collection, National Library of Medicine, Bethesda, MD.

—Spock, entrevista.

## 10. Obra registrada en bases de datos

Para los documentos localizados mediante bases de datos o repositorios, se indica el nombre de la base de datos y, entre paréntesis, el número de identificación proporcionado o recomendado por la base de datos:

Choi, Mihwa. «Contesting *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty». Tesis doctoral. Universidad de Chicago, 2008. ProQuest (AAT 3300426).

## 11. Documento legal y jurisprudencia

En los documentos legales y públicos, las menciones a la documentación se hacen generalmente en el cuerpo del texto. En otras materias, especialmente académicas, que usan como fuente documental textos legales y públicos, se mencionan tanto en el cuerpo del texto como en nota.

—Asunto C-38/14, Mr. Jones versus Secretariat of State, Judgment of the Court of 23 June 2015, ECLI:EU:C:2015:222.

## Norma jurídica

- Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).
- Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (BOE núm. 213 de 5 de septiembre de 2007).
- Reglamento (UE) n.º 492/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores (DOUE L 241 de 27 de mayo de 2011).

**Proceso de evaluación y publicación.** Los trabajos dirigidos a las secciones de Estudios y Otros 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.

## Política antiplagio

*Cuadernos Europeos de Deusto* (CED) mantiene una política antiplagio que vela para que todos los trabajos publicados sean inéditos, garantizando así la originalidad de todos los manuscritos. Como principal herramienta antiplagio, CED se sirve del sistema Turnitin para avalar la publicación de contribuciones científicas novedosas y de impacto.

## Derechos de autor

El autor cede a la Universidad de Deusto los derechos de distribución, comunicación pública y reproducción del trabajo que somete a publicación en *Cuadernos Europeos de Deusto* (CED) en cualquier tipo de soporte, incluida la cesión para su inclusión en las bases de datos en las que esta revista está indexada y en el repositorio institucional de la Universidad de Deusto.

El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito, en régimen de *open access*. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley inmediatamente después de la publicación de cada número.

Asimismo, los trabajos editados en *Cuadernos Europeos de Deusto* pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

**Aviso legal**

Es responsabilidad exclusiva de los autores el contenido de sus respectivos trabajos publicados en esta Revista. 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:** <http://ced.revistas.deusto.es>

# Cuadernos Europeos de Deusto

No. 66/2022

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced662022>

## Sumario / Contents

---

### Presentación / Introduction

Beatriz PÉREZ DE LAS HERAS 19

### Estudios

José Manuel SAENZ ROTKO, *Hispania ante portas: cambio y continuidad en el posicionamiento de la República Federal de Alemania frente a la adhesión de España a las Comunidades Europeas (1977-1985)* 29

Cristina ARES CASTRO-CONDE y Alicia MANGANA RÍOS, Elecciones al Parlamento Europeo y programas de los partidos nacionales: estudio exploratorio de España (1987-2019) 63

Diego SANDE VEIGA, ¿Existe impacto de las Políticas Europeas de Innovación Regional en las empresas? Análisis del programa FEDER-Innterconecta del Fondo Tecnológico 2007-2013 en Galicia 101

Miguel MARTÍNEZ MUÑOZ, El arrastre de acreedores en la Directiva UE 2019/1023 sobre marcos de reestructuración preventiva y su transposición al Derecho preconcursal español 133

José Luis IRIARTE ÁNGEL, Eduardo Andrés CALDERÓN MARENCO, Jaime Elías TORRES BUELVAS, Tatiana Vanessa GONZÁLEZ RIVERA y Unai BELINTXON MARTIN, Contratación y documentación electrónica en el transporte internacional: especial mención a la Carta de Porte. Un análisis desde el Derecho Internacional Privado 163

**Jurisprudencia**

David ORDÓÑEZ SOLÍS, Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 201

**Crónica**

Beatriz IÑARRITU, Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (Enero 2022) 239

# **Presentación**

# **Introduction**



## Presentación

Beatriz Pérez de las Heras  
Directora de *Cuadernos Europeos de Deusto*  
beatriz.perez@deusto.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2366>

---

**Resumen:** La distribución de los primeros fondos del plan europeo de recuperación, el levantamiento progresivo de las restricciones Covid, los trabajos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y la tensión geopolítica provocada por la invasión de Rusia a Ucrania han marcado la actualidad europea en los primeros meses de 2022. En este contexto incierto e inquietante, la Unión Europea (UE) se afana en abordar los importantes retos que tiene ante sí, como la transición climática, la digitalización, la seguridad en sus fronteras exteriores y la autonomía estratégica, entre otros. La respuesta que se da a estos desafíos determinará, no solo la posición de la UE en el tablero mundial, sino la sostenibilidad del propio proyecto europeo en los próximos años.

Este número misceláneo 66/2022 de *Cuadernos Europeos de Deusto* incluye cinco contribuciones sobre diversos temas de actualidad europea, abordados desde diferentes perspectivas disciplinares.

**Palabras clave:** relaciones España-Alemania, Parlamento Europeo, impacto Fondos Estructurales, Directiva sobre reestructuración e insolvencia, documentación y contratación electrónicas.

---

**José Manuel Sáenz Rotko**, Profesor Titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Pontificia de Comillas, ofrece un análisis detallado de las relaciones entre Alemania y España en el contexto de las negociaciones de adhesión de esta última a las entonces Comunidades Europeas. Bajo el título «*Hispania ante Portas*: cambio y continuidad en el posicionamiento de la República Federal de Alemania frente a la adhesión de España a las Comunidades Europeas (1977-1985)», destaca el autor cómo el Gobierno de Bonn y, en particular, el canciller Helmut Kohl, siempre apoyó decisivamente el proceso de negociaciones, que resultó largo y difícil en unos momentos de transición política en España. Frente a la actitud de dilación de Francia, que condujo a un cierto estancamiento de las negociaciones si antes no se resolvían cuestiones pendientes de la ampliación anterior, la República Federal de Alemania adoptó en todo momento un papel proactivo y firme en el apoyo de las aspiraciones europeístas de España. Gracias

al activismo alemán, señala el autor, España firmó el Tratado de Adhesión en Madrid el 12 de junio de 1985, convirtiéndose junto con Portugal, en Estado miembro de pleno derecho.

**Cristina Ares Castro-Conde**, Profesora Contratada Doctora y **Alicia Mangana Ríos**, Doctoranda, ambas del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Santiago de Compostela, se adentran en el análisis de las dos últimas citas electorales europeas de 2014 y 2019, examinando la evolución de las fuerzas políticas de la Eurocámara y valorando su impacto en la conformación de las políticas de la UE. Con el título «Elecciones al Parlamento Europeo y preferencias sobre políticas de la UE: un estudio exploratorio sobre España (1987-2019)», el estudio analiza esta incidencia, en concreto, a través del papel de los partidos nacionales, de los «europartidos» (partidos a escala europea) y el de los grupos políticos del Parlamento Europeo (PE), con especial atención al caso de España. Intercalando numerosos gráficos y datos, el estudio exploratorio evidencia que, desde los primeros comicios europeos celebrados en España, tanto los partidos como las coaliciones que obtuvieron representación en el PE prestaron atención y centraron su interés en la definición de preferencias sobre temas de la UE. Con independencia de otras consideraciones, este hecho debe subrayarse, según las autoras, como un indicador de fortaleza democrática.

**Diego Sande Veiga**, Profesor de Economía Aplicada en la Universidad de Santiago de Compostela, evalúa la implementación del programa FEDER-Innterconecta en Galicia, valorando su impacto en el tejido empresarial de la región, en términos de crecimiento e innovación empresarial. Sobre la base de los indicadores utilizados, su estudio «¿Existe un impacto de las políticas europeas de innovación regional en las empresas? Análisis del programa PEDER-Innterconecta del Fondo Tecnológico 2007-2013 en Galicia» revela una falta de eficiencia en el aprovechamiento de los recursos dispuestos para promover el empleo y mejorar los resultados empresariales en un contexto de profunda crisis económica en la región. Partiendo de la experiencia observada, el autor propone algunas recomendaciones para mejorar la formulación e implementación de las políticas I+D+i en el futuro, como la precisión de objetivos más específicos en los programas de innovación empresarial, lo que facilitaría a su vez la evaluación de estas políticas en las diferentes fases de su aplicación, y el mayor alineamiento de estas políticas con las áreas temáticas prioritarias definidas en la Estrategia de Especialización Inteligente regional.

**Miguel Martínez Muñoz**, Profesor de Derecho Mercantil en la Universidad Pontificia de Comillas ICAI-ICADE, aporta un estudio relativo a «El arrastre de los acreedores en la Directiva UE 2019/1023 sobre marcos de reestructuración preventiva y su transposición al Derecho preconcun-

sal español». El autor argumenta que el arrastre constituye un mecanismo eficaz para conseguir la reestructuración forzosa de la deuda y evitar el concurso de acreedores. El análisis se centra en el alcance de este instrumento en el marco de su regulación por la Directiva UE 2019/1023, cuyo objetivo último es proporcionar un marco en el que las empresas viables desde un punto de vista operativo, pero con dificultades financieras, tengan la oportunidad de reestructurarse y adoptar un plan de medidas que permita conservar el valor del negocio y garantizar su futura viabilidad. A continuación, el estudio se detiene en el impacto que las medidas introducidas por la Directiva generan en el Derecho preconcursal español, tanto en la normativa ya vigente, como la que está en fase de proyecto. Concluye el autor que el Derecho español de referencia, incluyendo el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Concursal, que incorpora algunas de las novedades de la Directiva, resulta acorde a la normativa europea.

**José Luis Iriarte Ángel**, Catedrático de Derecho Internacional Privado en la Universidad Pública de Navarra, **Eduardo Andrés Calderón Marengo**, Profesor Doctor de Derecho Internacional Privado en la Universidad Cooperativa de Colombia, **Jaime Elías Torres Buelvas**, Profesor de Derecho Internacional Privado en la Universidad Cooperativa de Colombia, **Tatiana Vanessa González Rivera**, Profesora Doctora de Derecho Internacional Privado en la Universidad Nacional Autónoma de México, y **Unai Belintxon Martín**, Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Privado en la Universidad Pública de Navarra, firman el artículo conjunto «Contratación y documentación electrónica en el transporte internacional: especial mención a la carta de porte. Un análisis desde el Derecho Internacional Privado». El estudio analiza esencialmente la evolución de la normativa de la UE sobre contratación y documentación electrónica en el sector de transportes, con especial atención al Reglamento Roma I. Señalan los autores que este instrumento jurídico ofrece respuestas predecibles y seguras a las dificultades de concreción normativa que suscitan las modalidades tradicionales de contratación y los múltiples modos que han surgido de contratación electrónica. Así mismo, en un contexto jurídico internacional más amplio, el artículo también se detiene en el Convenio de Ginebra sobre el Contrato de Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, concluido en el seno de la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa en 1956. Este marco jurídico regula expresamente la denominada Carta de Porte, en formato físico y también electrónico, tras la incorporación del Protocolo Adicional en 2008. Para los autores, este Convenio constituye también una herramienta jurídica valiosa al ofrecer un marco normalizado seguro y uniforme para la contratación internacional de prestación de servicios de transporte.

## Sobre la autora

**Beatriz Pérez de las Heras** es Catedrática de Derecho de la Unión Europea y Titular de la Cátedra Jean Monnet en Integración Europea en la Universidad de Deusto (UD). Doctora en Derecho por la UD, realizó estudios de postgrado en el Centre Européen Universitaire de Nancy, donde obtuvo los diplomas de DESS y DEA en Droit Communautaire. Fue Directora del Instituto de Estudios Europeos de la UD, de 1996 a 2009, así como Coordinadora Académica del Centro de Excelencia Jean Monnet en Derecho de la Unión Europea y Relaciones Internacionales, de 2013 a 2016. Desempeñó, así mismo, el puesto de Vicedecana de Investigación y Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho, de 2013 a 2015. Ha realizado diversas estancias como investigadora visitante en las Universidades americanas de Oregon (2009), Georgetown (2012), Fordham (2013), Boston College (2014) y Florida International University (2016). Desde 2009 dirige la revista *Cuadernos Europeos de Deusto* y es Investigadora Principal del equipo de investigación «Integración Europea y Derecho Patrimonial en un contexto global». Es autora de numerosas publicaciones sobre cuestiones jurídicas europeas. Desde septiembre de 2019 es la Coordinadora del proyecto «Jean Monnet Network European Union-Asia Pacific Dialogue: promoting European Integration and Mutual Knowledge across Continents» (EUNAP).

## Introduction

Beatriz Pérez de las Heras

Editor-in-Chief of *Deusto Journal of European Studies*

beatriz.perez@deusto.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2366>

---

**Abstract:** The distribution of the first funds of the European recovery plan, the progressive lifting of Covid restrictions, the work of the Conference on the Future of Europe and the geopolitical tension caused by Russia's invasion of Ukraine have marked European news in the first months of 2022. In this uncertain and worrying context, the European Union (EU) is striving to address the important challenges it confronts, such as the climate transition, digitalisation, security at its external borders and strategic autonomy, among others. The response given to these challenges will determine not only the position of the EU on the world stage, but also the sustainability of the European project itself in the coming years.

**Keywords:** German-Spanish relations, European Parliament, Structural Funds impact, Directive on restructuring and insolvency, electronic contracting and documentation.

---

**José Manuel Sáenz Rotko**, Associate Professor of International Relations at the Comillas Pontificia University, provides a detailed analysis of the German-Spanish relations in the negotiation context of the Spain's accession to the European Communities. Under the title «*Hispania ante Portas*: change and continuity in the Federal Republic of Germany position towards Spain's accession to the European Communities (1977-1985)», the author highlights how the Bonn government and, in particular, Chancellor Helmut Kohl always supported the negotiation process decisively, a process that turned out to be long and difficult at a time of political transition in Spain. In contrast to France's procrastinating attitude, which led to a certain stagnation in the negotiations if pending issues from the previous enlargement were not resolved previously, the Federal Republic of Germany always adopted a proactive and firm role in supporting Spain's European aspirations. Thanks to German activism, the author points out, Spain signed the Accession Treaty in Madrid on June 12, 1985, becoming a full member state, along with Portugal.

**Cristina Ares Castro-Conde**, Doctor Lecturer and **Alicia Mangana Ríos**, PhD Candidate, both at the Political Science and Sociology Department of the Santiago de Compostela University, delve into the analysis of the last

two European elections of 2014 and 2019, examining the evolution of the political forces within the European Parliament and assessing their impact on the shaping of EU policies. With the title «Elections to the European Parliament and national parties' manifestos: exploratory study of Spain (1987-2019)», the study analyzes this incidence, specifically through the role of the national parties, the «Europarties »(parties at European level) and the political groups of the European Parliament (EP), with special attention to the case of Spain. Providing numerous graphs and data, the exploratory study shows that since the first European elections held in Spain, both the parties and the coalitions that obtained representation in the EP paid attention and focused their interest on defining preferences and choices on EU issues. Regardless of other considerations, this fact should be underlined, according to the authors, as an indicator of democratic strength.

**Diego Sande Veiga**, Lecturer of Applied Economics at the Santiago de Compostela University, evaluates the implementation of the FEDER-Innterconecta programme in Galicia, assessing its impact on the business sector of the region in terms of growth and business innovation. Based on the indicators provided, his study «Is there an impact of the European Regional Innovation Policies on enterprises? An analysis of the ERDF-Innterconecta programme of the Technological Fund 2007-2013 in Galicia» reveals a lack of efficiency in the use of available resources to promote employment and improve business results in a context of deep economic crisis in the region. Taking into account the experience observed so far, the author puts forward some recommendations aimed at improving the formulation and implementation of R&D&i policies in the future. Among others, the precision of more specific objectives in business innovation programs, which would in turn facilitate the evaluation of these policies in the different phases of their application, and the greater alignment of these policies with the priority thematic areas defined in the regional Smart Specialization Strategy.

**Miguel Martínez Muñoz**, Lecturer of Commercial Law at the Comillas Pontificia University, provides a study on «Creditor cram-down in EU Directive 2019/1023 on preventive restructuring frameworks and its transposition into Spanish pre-bankruptcy law». The author argues that the creditor cram-down constitutes an effective mechanism to achieve the forced restructuring of the debt and avoid bankruptcy. The analysis focuses on the scope of this instrument governed by the EU Directive 2019/1023. The ultimate objective of this legal act is to provide a framework where operationally viable companies with financial difficulties can have the opportunity to restructure and adopt a plan that allows preserving the value of the business and guaranteeing its future viability. The article also focuses on the measures introduced by the Directive and their impact on the Spanish pre-bankruptcy law, both in the norms already in force and those in

proposal draft. The author concludes that the relevant Spanish law, including the Bankruptcy Law Reform Bill that incorporates some of the Directive's novelties, is in accordance with EU legislation.

**José Luis Iriarte Ángel**, Professor of Private International Law at the Public University of Navarra, **Eduardo Andrés Calderón Marengo**, Doctor Lecturer of Private International Law at the Cooperative University of Colombia, **Jaime Elías Torres Buelvas**, Lecturer of Private International Law at the Cooperative University of Colombia, **Tatiana Vanessa González Rivera**, Doctor Lecturer of Private International Law at the National Autonomous University of Mexico, and **Unai Belintxon Martín**, Doctor Lecturer of Private International Law at the Public University of Navarra, sign the joint article «Electronic contracting and documentation in international transport: special mention to the consignment note. An analysis from Private International Law». The study essentially analyzes the evolution of EU law on contracting and electronic documentation in the transport sector, with special attention to the Rome I Regulation. The authors point out that this legal instrument offers predictable and safe responses to the regulatory specification difficulties deriving from both traditional contracting modalities and multiple electronic contracting ways. Likewise, in a broader international legal context, the article also deals with the Geneva Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road, concluded within the United Nations Economic Commission for Europe in 1956. This legal framework expressly regulates the so-called Consignment Note in physical and electronic format as well, following the incorporation of the Additional Protocol in 2008. For the authors, this Convention also constitutes a valuable legal tool since it provides a safe and uniform standardized framework for the international contracting of transport services.

## About the autor

**Beatriz Pérez de las Heras** is Professor of European Union Law and Jean Monnet Chair on European Integration at the University of Deusto (UD). PhD in Law (UD), she accomplished post-graduate studies at the Centre Européen Universitaire de Nancy (France), where she obtained the DESS and DEA en Droit Communautaire. She was Director of the European Studies Institute at UD from 1996 to 2009, and Academic Coordinator of the Jean Monnet Centre of Excellence on European Union Law and International Relations from 2013 to 2016. She also served as Vice-Dean for Research and International Relations at Deusto Faculty of Law from 2013 to 2015. She has been a visiting scholar at the Universities of Oregon

(2009), Georgetown (2012), Fordham (2013), Boston College (2014) and Florida International University (2016). She is currently Editor-in-Chief of *Deusto Journal of European Studies* and Main Researcher of the «Integración Europea y Derecho Patrimonial» research team. She is author of various books and articles on European legal issues. As of September 2019, she is the Coordinator of the Jean Monnet Project «European Union-Asia Pacific Dialogue: promoting European Integration and mutual Knowledge across Continents» (EUNAP).

# Estudios



# ***Hispania ante portas: cambio y continuidad*** **en el posicionamiento de la República Federal de Alemania** **frente a la adhesión de España a las Comunidades Europeas** **(1977-1985)**

Hispania Ante Portas: *Change and Continuity*  
*of the Federal Republic of Germany's Position towards Spain's Accession*  
*to the European Communities (1977-1985)*

José Manuel Sáenz Rotko  
Profesor Propio (Titular) de Relaciones Internacionales  
Universidad Pontificia Comillas  
jmsaenz@comillas.edu

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2367>

Recibido el 22 de julio de 2021  
Aceptado el 4 de octubre de 2021

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Poderosas razones de índole política.—III. La salida en falso de las negociaciones (1977-1979).—IV. ¿De un giscardazo al siguiente?: la mediación alemana para encarrilar el proceso de ampliación (1980-1982).—V. Un nuevo liderazgo y un renovado marco justificativo para la adhesión española.—VI. El compromiso de Stuttgart (1983).—VII. El capítulo de asuntos sociales tensa la relación hispano-germana y divide al Gobierno alemán (1984).—VIII. Todo por la ampliación, todo por Europa (1985).—IX. Conclusiones.

---

**Resumen:** En el largo y tortuoso camino de las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, Alemania desempeñó un papel decisivo como firme defensor de las aspiraciones españolas y como persistente facilitador de acuerdos políticos en el seno de los países miembros, que posibilitó finalmente la entrada del país ibérico en el club europeo. El presente artículo tiene como objeto, por un lado, desglosar las razones de la posición y actitud alemanas, arraigadas en la definición del proyecto de integración europea como elemento fundamental en relación a su seguridad nacional. Por otro, pretende analizar, con recurso a cuantiosa documentación inédita, la evolución de la política de Bonn respecto de la ronda de ampliación hacia el sur a lo largo de los ocho años del proceso. Sobre esta base se destacarán los elementos de cambio y continuidad, que venían condicionados no solo por la evolución de la Transición en España, sino también por el liderazgo político en la República Federal y por supuesto por las dinámicas e intereses de los Estados miembros en el seno de las Comunidades Europeas. Se detallará, asimismo, el activismo que la Alemania de Kohl asumió a partir de 1983 para superar los múltiples escollos que amenazaban con retrasar significativamente

la culminación exitosa de las negociaciones e incluso hacer descarrilar el proyecto europeísta español.

**Palabras clave:** Relaciones España-Alemania; política exterior alemana; Comunidades Europeas; ronda de ampliación hacia el sur; Transición española.

**Abstract:** *On the long and difficult road of negotiations towards the accession of Spain to the European Communities, Germany fulfilled a decisive role as a firm advocate of Spanish aspirations as well as a persistent facilitator of political agreements between member states that would allow finally the Iberian state to join the EC. This paper aims at detailing the motives of the German attitude, rooted in the definition of the European project as fundamental element of its national interest. Based on numerous, unedited archive material it will draw a detailed analytic description of the German position along the eight years of the negotiation process highlighting the elements of change and continuity which resulted not only from the evolution of Spain's transition to democracy but also from changing leadership in Bonn and the dynamics and interests of member states. The activism of the Kohl-led government from 1983 onwards, both on bilateral level as well as multilaterally within the Council, will be particularly addressed as it contributed decisively to overcome multiple hurdles that threatened to significantly postpone the successful completion of the negotiations, even to make Spain's European project fail.*

**Keywords:** *German-Spanish Relations; German Foreign Policy; European Communities; Southern Enlargement; Spanish Transition.*

## I. Introducción

El mismo día que se logró culminar con éxito las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, Felipe González telegrafió a Helmut Kohl para agradecerle sus «intensos esfuerzos realizados» y asegurarle «la voluntad decidida del Gobierno Español (...) de contribuir activamente al proyecto histórico de construcción política europea».<sup>1</sup> El presidente del Gobierno expresaba su gratitud siendo perfecto conocedor del papel imprescindible que el Gobierno de la República Federal de Alemania había desempeñado en el proceso. En la misma tarde del 29 de marzo de 1985, el embajador de España en Bonn quiso dirigir un agradecimiento personal al canciller para felicitarle por el rol que este —a título individual— había desempeñado en el proceso. «Usted, señor Canciller, mediante su esfuerzo personal ha contribuido decisivamente a las circunstancias y la decisión política» que fundamentaron los constantes esfuerzos y el apoyo del Gobierno federal. «España jamás olvidará el papel que la República Federal ha desempeñado en las negociaciones de adhesión».<sup>2</sup>

Desde que Adolfo Suárez asumiera la presidencia del Ejecutivo en julio de 1976, la entrada de España en el selecto club de las Comunidades Europeas había sido la principal prioridad de la política exterior para los gobiernos de la Nación. Los esfuerzos por su realización se convirtieron a lo largo de los ocho años que duró el proceso en una verdadera política de Estado, apoyada por el arco parlamentario prácticamente al completo. El objetivo pretendido representaba la vuelta de España a aquella Europa a la que había pertenecido y que había contribuido a moldear a lo largo de siglos; y pondría punto final al reciente ciclo de anormalidad histórica. Por otra parte, contribuía a potenciar y, finalmente, consolidar el delicado proceso de transición democrática.

Como fue también el caso en la ronda de ampliación de 1973, las negociaciones técnicas entre España y las Comunidades, mediante el mecanismo intergubernamental previsto a tal efecto por los tratados fundacionales, estuvieron condicionadas por los intereses particulares de los Estados miembros y por sus ciclos políticos. Pero en medida claramente mayor que en la primera ampliación fue la situación interna de la propia institución supranacional la que complicó sobremanera el proceso y lo prolongó más de lo esperado y necesario. A principios de los años 1980, la integración europea se encontraba en una encrucijada, con unas Comunidades en

---

<sup>1</sup> Telegrama del presidente González al canciller Kohl, 29 de marzo de 1985. BArch, B136/30367.

<sup>2</sup> Carta del embajador de España en Bonn, Eduardo Foncillas, al canciller Kohl, 29 de marzo de 1985. *Ibid.*

serio peligro de quedar degradadas a un mero espacio de libre comercio. La eurosclerosis hacía necesaria un consenso en torno a la regeneración del proyecto político; al mismo tiempo, se hacía acuciante una reforma de las políticas y mecanismos de regulación del mercado, especialmente para aquellos sectores que se verían más impactados por la integración de los países del sur, en primer lugar el agrícola. Estaba igualmente pendiente una reforma del mecanismo de contribuciones financieras con el objeto de satisfacer las demandas británicas y, en un plano más general, un acuerdo para aumentar los medios financieros propios de Bruselas a cuenta de los presupuestos nacionales.

En este volátil y delicado entorno, España contó en el camino hacia su plena integración en Europa con el apoyo convencido del Gobierno federal alemán. Alemania fue sin duda el Estado miembro que más ayudó a España en su empresa. Lo hizo con empeño y determinación y de manera ininterrumpida desde el depósito de la solicitud de adhesión en julio de 1977 hasta la firma del tratado de adhesión en junio de 1985. Al igual que el objetivo de la entrada de España en el club comunitario constituyó para los Gobiernos españoles de la Transición un elemento de política de Estado, el respaldo de Bonn a las aspiraciones españolas fue un elemento de continuidad en la política exterior alemana de aquellos años. Por encima de consideraciones ideológicas o coyunturales, los Ejecutivos liderados por Helmut Schmidt (SPD) y Helmut Kohl (CDU) compartieron el decidido apoyo a la ampliación. No obstante, hubo matices en cuanto a las razones subyacentes de tal soporte que dieron lugar a enfoques divergentes en la gestión del dossier español; y a diferencias de calado en el alcance y en los resultados de la acción política y diplomática de Bonn que terminaron teniendo consecuencias decisivas para la hazaña española.

Tanto la ampliación de las Comunidades hacia el sur en general como las negociaciones de adhesión con España en particular han sido en la última década y media objeto de variados trabajos historiográficos.<sup>3</sup> La di-

---

<sup>3</sup> Sobre las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas, véase Enrique González Sánchez, «Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas desde abril de 1984 hasta su conclusión», *Revista de Instituciones Europeas* 12 (1985): 439-464; Fernando Morán, *España en su sitio* (Barcelona: Plaza y Janes, 1990); Raimundo Bassols, *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE* (Madrid: Política Exterior, 1995); Juan Crespo MacLennan, *Spain and the Process of European Integration, 1957-85* (Londres: Palgrave Macmillan, 2000); Juan Crespo MacLennan, *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad* (Madrid: Marcial Pons, 2004); Ricardo Martín de la Guardia, «In Search of Lost Europe: Spain», en *European Union Enlargement. A Comparative History*, ed. por Jürgen Elvert y Wolfram Kaiser (Londres y Nueva York: Routledge, 2004), 93-111; Matthieu Trouvé, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco a l'Union Européenne* (Bruselas: Peter Lang, 2008); María Elena Cavallaro, *Los orígenes de la integra-*

mención específica del papel de Alemania no había sido atendida en profundidad hasta las recientes publicaciones de Antonio Muñoz Sánchez y Carlos Sanz Díaz.<sup>4</sup> A ambos autores les es común la atención al período cronológico comprendido entre 1978 y finales de 1982, es decir a la primera fase de las negociaciones de adhesión, y a cuestiones particulares, como la de la simultaneidad de las adhesiones española y portuguesa en el caso de Sanz Díaz. Walther L. Bernecker aporta un marco interpretativo en clave político-social al contextualizar las razones, estrategias y acciones de Bonn respecto de la adhesión española en el panorama más amplio de las relaciones hispano-alemanas durante la Transición.<sup>5</sup>

El presente estudio pretende dar continuidad y completar las citadas investigaciones. Por una parte, profundiza en el análisis del período entre 1977 y 1982 mediante la valoración crítica de cuantiosa documentación archivística no utilizada con anterioridad, que abre nuevas líneas de interpretación sobre la posición de la RFA respecto de la integración española en las Comunidades durante el Gobierno de Helmut Schmidt. Por otra parte,

---

*ción española en Europa* (Madrid: Sílex, 2009); Vanessa Núñez Peña, *Entre la reforma y la ampliación (1976-1986). Las negociaciones hispano-comunitarias en tiempos de transición y approfondissement* (tesis doctoral inédita, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2013); Francisco Villar, *La Transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)* (Madrid: Marcial Pons, 2016); Ángeles González-Fernández, «La tutela europea. Estereotipos, enfoques y estrategias para la integración ibérica en las comunidades europeas (1977-1985)», *Mélanges de La Casa de Velázquez*; 48, n.º 1 (2018): 287-308. Para una visión general de la ampliación hacia el sur, véase Robert Bideleux, «The Southern Enlargement of the EC», en *European Integration and Disintegration*, ed. por Robert Bideleux y Richard Taylor (Londres: Routledge, 1996), 127-153; Jürgen Elvert y Wolfram Kaiser, eds., *European Union Enlargement. A Comparative History* (Londres y Nueva York: Routledge, 2004).

<sup>4</sup> Véase Antonio Muñoz Sánchez, «Un padrino en Europa. La República Federal de Alemania y España durante la presidencia de Adolfo Suárez», en *Adolfo Suárez y la transición política*, ed. por Manuel Redero San Román (Salamanca: Ed. Universidad, 2017); Carlos Sanz Díaz, «La República Federal de Alemania ante los procesos de adhesión de Portugal y España a las Comunidades Europeas (1974-1986)», en *En transición: Europa y los retos de la representatividad*, coord. por Julio Prada Rodríguez, Emilio Grandío Seoane y José Ramón Rodríguez Lago (Madrid: Catarata, 2020), 83-103; Carlos Sanz Díaz, «L'Allemagne et l'élargissement de la CEE, 1977-1985. La question de l'entrée simultanée du Portugal et de l'Espagne dans les Communautés européennes», en *L'adhésion de l'Espagne à la CEE (1977-1986)*, dir. por Damián Alberto González Madrid, Sergio Molina García y Manuel Ortiz Heras (Bruselas: Peter Lang, 2020), 185-204. Una temprana valoración de los intereses alemanes en relación a la ampliación hacia el sur la ofrece Christian Deubner, «The southern enlargement of the European Community: opportunités and dilemmas from a West German point of view», *Journal of Common Market Studies*, 18, n.º 3 (1980): 229-245.

<sup>5</sup> Véase Walther L. Bernecker, «L'Allemagne et l'élargissement de la Communauté européenne dans les années 1980», en *L'adhésion de l'Espagne à la CEE (1977-1986)*, dir. por Damián Alberto González Madrid, Sergio Molina García y Manuel Ortiz Heras (Bruselas: Peter Lang, 2020), 205-230.

construye un análisis detallado del período álgido de la negociación de adhesión (1983-1985), no realizado hasta la fecha por la historiografía.<sup>6</sup>

## II. Poderosas razones de índole política

Alemania fue durante todo el proceso de adhesión de España un sólido apoyo para los gobiernos de Madrid. El marco del respaldo lo constituían razones de índole política. Durante el tardofranquismo, Bonn había tutelado el aperturismo y promovido el europeísmo en España a través de las fundaciones del partido socialdemócrata SPD y de la CDU demócratacristiana, la primera a las órdenes directas de los Gobiernos de Brandt y Schmidt.<sup>7</sup> El apoyo a las aspiraciones de convertirse en miembro de las Comunidades Europeas no era sino la continuación natural de esta política entendida como respaldo al proceso de democratización. Las perspectivas de entrada en la organización supranacional europea, símbolo de prosperidad económica y libertad política, debían actuar de catalizador.

No formaron parte de la ecuación intereses económico-empresariales. Hans-Dietrich Genscher, que representaba a Alemania como ministro federal de Asuntos Exteriores desde 1974 a 1992 (acompañó por tanto el proceso en todas sus etapas), confesó tajantemente que la adhesión española era «necesaria políticamente», pero «de ninguna manera se sostenía desde un punto de vista exclusivamente económico».<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Las fuentes que fundamentan la investigación proceden mayoritariamente de la amplísima documentación primaria — inédita — de la Cancillería (*Bundeskanzleramt*), el Ministerio de Asuntos Exteriores (*Auswärtiges Amt*) y el Ministerio de Economía (*Bundesministerium für Wirtschaft*) que el Archivo Federal (*Bundesarchiv*) atesora de Coblenza. La complementan documentos de la misma procedencia, editados en la serie *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*, así como de fondos documentales personales de Felipe González del Archivo de la Fundación Felipe González. Se utilizarán las siguientes abreviaciones: BArch: Bundesarchiv; AAPD: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (München: De Gruyter Oldenbourg); AFG: Archivo de la Fundación Felipe González.

<sup>7</sup> En relación al papel de Alemania y sus fundaciones políticas, véase Walther L. Bernecker, «Alemania ante el cambio de régimen en España», en *Claves internacionales en la Transición española*, ed. por Óscar Martín García y Manuel Ortiz Heras (Madrid: Catarata, 2010), 174-197; Antonio Muñoz Sánchez, *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia* (Barcelona: RBA, 2012); A. Muñoz Sánchez, *Von der Franco-Diktatur zur Demokratie. Die Tätigkeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Spanien* (Bonn: Dietz Verlag, 2013); Natalia Urigüen López de Sandalino, *A imagen y semejanza. La democracia cristiana alemana y su aportación a la transición española* (Madrid: CSIC, 2018).

<sup>8</sup> Conversación del ministro Genscher con el presidente de la Comisión Europea Delors en Bruselas. 23 de enero de 1985. AAPD 1985, documento 19.

Fortalecer la democratización fue, por supuesto, también el fundamento justificativo para los demás Estados miembros que conformaban el grupo de los Nueve, cuando en septiembre de 1977 el Consejo aceptó la candidatura española. Pronto se evidenciaría la debilidad de este compromiso por razones políticas; los costes de la ampliación para unos, y los perjuicios de la misma para los intereses comerciales de otros Estados, rebajaron el apoyo comunitario a la entrada del país ibérico. Para Alemania, al contrario, la necesidad de integrar a España en Europa no dejó de ser en ningún momento el motor principal de su apoyo a la causa hispana.

Asumida la jefatura del Estado por el rey Juan Carlos, y a medida que Madrid fue definiendo entre 1975 y 1976 su voluntad de integrarse económica y políticamente en Europa occidental, el Gobierno de Helmut Schmidt formuló el respaldo explícito y vehemente a las aspiraciones europeístas ibéricos como instrumento más adecuado para favorecer su avance por el camino de la democratización. Bonn aprovechó sendos encuentros bilaterales a nivel ministerial con el titular de Exteriores, José María de Areilza (8 y 9 de enero), y con Manuel Fraga Ibarne (4 de marzo), en aquel momento vicepresidente segundo del Gobierno para Asuntos del Interior, para explicitar la vinculación entre el apoyo alemán orientado a «allanar el camino de un acercamiento cada vez más estrecho a la Comunidad» y los progresos de las reformas políticas internas. El amparo alemán no fue meramente verbal; en junio de 1976 —todavía con Carlos Arias Navarro presidiendo el Gobierno— el canciller alemán avalaba frente al presidente francés que se retomaran a la mayor brevedad las negociaciones con España para la ampliación del tratado comercial de 1970, que Madrid llevaba tiempo anhelando, para culminarlas antes de finales de año, pues «el Gobierno español necesita éxitos en política exterior para asegurarse del apoyo del pueblo para sus esfuerzos de democratización de la vida pública».<sup>9</sup>

Durante el primer semestre de 1977, incluso antes de que España formulase formalmente su solicitud de adhesión, el Ejecutivo de Helmut Schmidt había definido sus líneas estratégicas para las negociaciones de ampliación con Grecia, Portugal y España.<sup>10</sup> Un elemento central fue la expectativa de que la incorporación de nuevos países democráticos sirviera a la estabilización a largo plazo de la democracia en Europa y, con ello, del refuerzo del bloque occidental, particularmente en su flanco suroccidental.

---

<sup>9</sup> Memorando del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán (16/7/1976) para la cumbre germano-francesa de julio de 1976. BArch, B136/11866.

<sup>10</sup> La evaluación de razones, ventajas, riesgos, y la línea de acción política derivada están contenidas en el memorando del Comité de Secretarios de Estado de Asuntos Europeos sobre la ampliación de las Comunidades Europeas, 10 de junio de 1977. BArch, B136/23598.

Para Alemania, que como país dividido vivía la Guerra Fría de una manera especialmente intensa, no se trataba tanto de una cuestión ideológica como de seguridad. El respaldo a la vía democrática de Suárez, quien había definido la adhesión como objetivo prioritario de su política exterior, implicaba como consecuencia lógica facilitar en la medida de lo posible el camino hacia Bruselas. Estabilizar España se convirtió en un medio para fortalecer Occidente «frente al reto comunista de Europa Oriental».<sup>11</sup>

Por otra parte, a ojos de Schmidt la ampliación debía contrarrestar la debilitada cohesión interna de la Comunidad. Pretendía un mayor grado de integración económica, fortalecer la cooperación en política exterior y avanzar en la comunitarización de los procesos de decisión. El concepto de «ampliación acompasada de una mayor grado de integración» guiaría la posición diplomática y negociadora de su Gobierno, si bien no llegó a concretar la vinculación ni causal ni final de ambas dimensiones.

También jugó un papel la consideración del peso de la Comunidad en el mundo: los tres futuros miembros engrosarían el mercado común y reforzarían la base para actuar respecto de retos políticos y económicos de dimensiones globales. Portugal y España ejercerían, según la visión de Bonn, como puentes para desarrollar las incipientes relaciones con el mundo árabe, América Latina y el África subsahariana, espacios en los que estos estaban mejor posicionados por motivos históricos, culturales, lingüísticos o geográficos.<sup>12</sup>

Fueron consideraciones de medio y largo plazo las que determinaron la posición de Alemania respecto de la ampliación, marcadas más por el entorno geopolítico global y la coyuntura económica y política continental que por razones que podían emanar de una valoración intrínseca o exclusivamente vinculada a intereses económicos, comerciales o sociales de corte doméstico.

La evaluación de dificultades y riesgos estuvo igualmente marcada por el realismo. Y tuvo análogamente un enfoque más global que nacional. Al tiempo que se reforzaba el flanco mediterráneo con tres nuevos miembros, la relación existente con otros terceros países de la región debía quedar preservada. Unos vínculos basados en la importación, en condiciones preferenciales, de precisamente aquellos productos agrícolas cuya demanda interna quedaría satisfecha con la producción que aportarían Grecia, Portugal y, principalmente, España. Especial preocupación merecía en este sentido la suerte de Turquía. Las relaciones bilaterales con Bonn y Ankara revestían una singular relevancia dado el alto número —cerca de cinco millones— de

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Memorando del Ministerio de Asuntos Exteriores, dirigido al Ministerio Federal de Economía, 3 de septiembre de 1981. BArch, B136/17910.

ciudadanos turcos y sus descendientes residían en Alemania. Tampoco quedaron fuera del análisis los efectos paralizantes de la ampliación sobre otros retos acuciantes de la Comunidad, relacionados con su reforma y profundización, pues el proceso negociador ocuparía buena parte de la energía de las instituciones y de la política europea de sus miembros.

También llegaron a dibujarse amenazas de carácter doméstico, tanto en términos económicos como sociales: el coste financiero, difícilmente cuantificable, y el reparto de cargas entre los socios, además en un entorno económico-financiero marcado por la persistente crisis económica; los efectos disruptivos de la libre circulación de trabajadores para el tensionado mercado laboral; y las consecuencias para determinados sectores de la agricultura alemana como el vitivinícola y el pesquero.

Con todo, pesaron más las ventajas que los inconvenientes. En perspectiva comparada respecto de sus socios comunitarios, en especial Francia, los peligros de la ampliación eran limitados. Schmidt le confió a Suárez que los problemas que arrojaba la integración de los tres aspirantes del sur «no debían ser sobrevalorados» y que podían superarse mediante la aplicación de «períodos transitorios adecuados».<sup>13</sup> Además, cualquier decisión distinta a la de un sí incondicional a la integración de España en Europa habría contradicho los esfuerzos de la acción exterior alemana en pro de la liberalización política durante el lustro anterior. La decisión política quedó formalizada el 21 de septiembre de 1977 mediante la resolución favorable al proceso de adhesión española de parte del gabinete federal.<sup>14</sup>

### III. La salida en falso de las negociaciones (1977-1979)

En perspectiva retrospectiva, en los ocho años que separaron la solicitud de adhesión de la firma del tratado de adhesión se distinguen tres etapas claramente delimitadas: (i) los 20 meses entre la remisión de la solicitud de adhesión en julio de 1977 y la primera ronda de negociaciones entre la delegación española y los representantes de los Estados miembros en febrero de 1979; (ii) una primera fase de negociaciones entre 1979 y 1982, que generó más dudas sobre la viabilidad de la ampliación que resultados palpables; (iii) la etapa de la «verdadera» negociación, una vez recuperado por

---

<sup>13</sup> Documentación relativa a la visita del presidente Suárez a Bonn, 3 y 4 de noviembre de 1977. BArch, B136/17378.

<sup>14</sup> Acta de la 40.<sup>a</sup> reunión del gabinete del Gobierno federal, 21 de septiembre de 1977. [https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1977k/kap1\\_1/kap2\\_39/para3\\_9.html](https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1977k/kap1_1/kap2_39/para3_9.html)

los principales actores el interés compartido de culminar el proceso con éxito (principios de 1983 hasta marzo de 1985).

De los ocho años, los primeros seis estuvieron impregnados por un agotador letargo. José Pedro Pérez-Llorca, quien había relevado a Marcelino Oreja al frente del Palacio de Santa Cruz en 1980, resumió la sensación —no exenta de frustración— que acompañaba a los políticos y diplomáticos españoles encargados de las relaciones con Bruselas: «el principal problema de la negociación fue la imposibilidad de comenzar a negociar los verdaderos temas».<sup>15</sup>

El posicionamiento alemán en la fase temprana del proceso estuvo fuertemente condicionado por la evolución del proceso de transición a la democracia en España y el impacto que sobre ella ejercía la dinámica de negociación entre España y la Comunidad. Schmidt y Genscher contaron con informaciones constantes a través de los canales diplomáticos y gubernamentales habituales, pero también de parte de la Fundación Friedrich Ebert y del propio Willy Brandt, que mantenía contactos con destacados miembros del Gobierno español y de la oposición. Las fuentes archivísticas revelan que ambos políticos fueron especialmente sensibles a la evolución de la opinión pública, que debía soportar la política de Suárez y del rey.

Entre 1977 y 1980, los encuentros bilaterales experimentaron un fuerte impulso. En este periodo Alemania recibió la visita de los ministros españoles de Asuntos Exteriores, del Interior, de Defensa, Finanzas, Transporte y Comercio. Adolfo Suárez fue recibido por Helmut Schmidt en noviembre de 1977 y nuevamente en febrero de 1980 y el rey Juan Carlos realizó una visita de Estado en abril de 1977. A Madrid viajaron los ministros federales de Exteriores (en dos ocasiones), Economía, Finanzas, Agricultura, del Interior y de Investigación y Tecnología. El canciller visitó España en enero de 1980, además de aprovechar un viaje privado en enero de 1977 para entrevistarse con el rey y Suárez.

En el marco multilateral de los Nueve, la posición de la RFA estuvo inicialmente marcada por un esfuerzo serio y sostenido en favor de compromisos orientados a definir el marco estructural de los capítulos de negociación y de fijar una posición comunitaria que, en los apartados menos espinosos, fuera propicia a facilitar avances negociadores rápidos. La inten-

---

<sup>15</sup> Trouvé, *L'Espagne* ..., 354.

Cuando el Gobierno de Calvo-Sotelo cesó el 1 de diciembre de 1982, seis de los dieciséis capítulos a negociar habían sido cerrados y otros siete se encontraban en fase avanzada, aunque apenas se habían explorado los dossiers más espinosos relativos a agricultura y pesca, en los que se decidirían el éxito o fracaso de la negociación. Véase De la Guardia, «In Search of Lost Europe», 104.

sidad con la que los representantes alemanes intervinieron en la negociación en el seno de las CCEE interna no fue, sin embargo, entusiasta ni dejó entrever que Alemania estuviera dispuesta a significarse de manera destacada en favor de los aspirantes ibéricos.<sup>16</sup>

Durante su visita a Bonn en noviembre de 1977, con la que cerraba su primera gira por las capitales europeas como presidente democráticamente elegido, Adolfo Suárez no vio colmadas sus expectativas de una promesa efusiva de la República Federal como garante de una rápida y exitosa culminación de la adhesión. Schmidt posicionó la «decidida voluntad de Alemania respecto del ingreso español»<sup>17</sup> al mismo nivel que la voluntad que existía en el conjunto de la Comunidad Europea, lo que podía dar a entender que Alemania no se destacaría en las negociaciones a favor de España. Al mismo tiempo, el canciller quiso concienciar a su homólogo de las graves dificultades que emanaban de las resistencias francesas e italianas y de lo tortuoso del camino que se emprendía; aconsejó la aceptación de períodos de transición largos y enfrió las expectativas que Willy Brandt había suscitado durante un reciente encuentro en Zarzuela sobre un Plan Marshall para Europa del Sur.<sup>18</sup> El diario *El País* destacó la frialdad de Schmidt,<sup>19</sup> mientras *Ya* calificó las conversaciones en Bonn como las más difíciles de entre las mantenidas por Suárez con los jefes de Gobierno de los Estados miembros y auguró la posibilidad de que el apoyo de Alemania podía quedarse «en meras palabras».<sup>20</sup>

Muy distinta fue la valoración por parte de la prensa alemana, que resaltaba la afirmación del canciller que en Alemania «todo el mundo está dispuesto a hacer sacrificios si hicieran falta» para realizar la entrada de España;<sup>21</sup> y consideraba que las opciones de coronar con éxito las negociaciones habían mejorado al situarse Alemania como «intercesora al lado de España».<sup>22</sup> La disparidad de percepciones evidencia una diferencia clara de expectativas. No cabe duda de que las expectativas españolas —tanto de su Gobierno como de la opinión pública— respecto del camino hacia Europa habían sido inicialmente idealistas. Se subestimaron la complejidad institucional, la dificultad técnica y la duración necesaria para su ejecución así como la dureza de las posiciones negociadoras de los Estados miembros. El

---

<sup>16</sup> Guion del ministerio federal de Asuntos Exteriores para la conversación del canciller Schmidt con el rey Juan Carlos, 18 de abril de 1977. BArch, B136/23598.

<sup>17</sup> Documentación referente a la visita del presidente Suárez a Bonn, 3 y 4 de noviembre de 1977. BArch, B136/17378.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *El País*, 3 de noviembre de 1977.

<sup>20</sup> *Ya*, 4 de noviembre de 1977.

<sup>21</sup> *Die Welt*, 5 de noviembre de 1977.

<sup>22</sup> *Stuttgarter Zeitung*, 5 de noviembre de 1977.

progreso lento de las negociaciones, incluso en los capítulos considerados *a priori* menos espinosos, acompañado de lo que parecía a ojos españoles un creciente desinterés por el dossier español —especialmente tras promulgarse la Constitución en diciembre de 1978— significaron un primer baño de realismo que rebajó el entusiasmo social de cara a Europa.

Helmut Schmidt no había pretendido desalentar a sus interlocutores españoles. Siendo fiel a su estilo hiperrealista, quiso ajustar las expectativas al marco real existente, pero pronto se percató que el factor psicológico era central. Tanto Suárez como el rey habían incidido en que la crisis económica que azotaba España podía disminuir el apoyo de los empresarios españoles al proyecto europeísta si desde Bruselas no llegaban señales que pudieran interpretarse como expresiones inequívocas de la voluntad de avanzar con pasos decididos en el proceso de adhesión. Conforme la situación interna española daba señales de creciente inestabilidad y en la opinión pública aumentaba el recelo respecto de Bruselas por lo que se percibía como estrategia dilatoria de la Comunidad (las negociaciones técnicas no se iniciaron fácticamente hasta el segundo semestre de 1979), aumentaba el papel catalizador que Alemania fue asumiendo en el Consejo para generar una voluntad comunitaria más convencida a favor de la integración y para dar pasos significativos en las negociaciones.

En este ejercicio, Bonn recurría una y otra vez a las razones políticas que fundamentaban la ampliación. Genscher resaltaba vehementemente que las dinámicas de política interior, como lo eran las elecciones presidenciales francesas de primavera de 1981, merecían ser respetadas, pero no podían justificar la obstaculización de todo progreso, pues el camino de España hacia Europa estaba íntimamente relacionado con la estabilización interna y su consolidación democrática. «Una dilación excesiva de las negociaciones de adhesión podría resultar en un efecto diametralmente opuesto», hacía saber a su homólogo francés Jean Francois-Poncet en otoño de 1979.<sup>23</sup>

Schmidt tuvo ocasión de volver a percibir el nerviosismo español durante su visita a España a inicios de 1980. Aunque Suárez se esforzó por transmitir una imagen de confianza y seriedad y por resaltar la disposición y preparación españolas para negociar seria y rápidamente, a nadie se le escapaba la debilidad política a la que las reticencias francesas exponían al presidente español. Desde el PSOE, alineado con el Gobierno en temas europeos, se interpretaba el peligro en tono aún más amenazante. Miguel Boyer, estrecho colaborador y confidente de Felipe González, auguraba un

---

<sup>23</sup> Conversación del ministro Genscher con el ministro Francois-Poncet, 1 de octubre de 1979. BArch, B136/17909.

viraje de la opinión pública en contra de Occidente y de la democratización si la Comunidad no aceptaba pronto a España.<sup>24</sup>

#### **IV. ¿De un giscardazo al siguiente?: la mediación alemana para encarrilar el proceso de ampliación (1980-1982)**

Aunque se empleara a fondo, Schmidt no consiguió ablandar a los socios franceses, cuya política de dilación constituía en los albores de la década de 1980 la principal causa del estancamiento de las negociaciones. Sin éxito le trasladó a Valéry Giscard d'Estaing en febrero la necesidad de avanzar más rápidamente con el fin de finalizar el proceso negociador en 1981. La resultante integración de España en las Comunidades a inicios de 1983 debía abonar el terreno para una victoria de las fuerzas centristas en las elecciones generales que España celebraría ese mismo año; y que cimentaría definitivamente la estabilización democrática.<sup>25</sup>

La respuesta francesa llegó en junio; y fue tajante. Para París, la integración de Portugal y España eran deseables pero imposibles si no se resolvían previamente las cuestiones pendientes de la ampliación anterior y se realizaban las adaptaciones institucionales necesarias para afrontar la siguiente. Para la nación gala las prioridades se situaban en una adaptación de la Política Agrícola Común, tarea aún más acuciante si cabe por el exceso de producción esperable tras la entrada de España, y en un acuerdo sobre el futuro sistema de financiación que hiciera frente a los gastos crecientes y el sobrecoste, todavía sin cuantificar, de la ampliación hacia el sur.

El «giscardazo» significó un frenazo en seco para las negociaciones de adhesión, suscitó desilusión y furia en la clase política española y sembró serias dudas en la opinión pública sobre la viabilidad e incluso el sentido de la adhesión. En cierta medida, la adhesión de España quedó en el aire. Francia bloqueaba el inicio de la negociación de aquellos capítulos que resultarían más difíciles con la excusa de realizar primeramente una reflexión pausada de los problemas institucionales existentes y las vías de solución.

Si entre 1977 y 1980 la RFA había respaldado la entrada de España en el club comunitario con esfuerzos por iniciar el proceso negociador, el paréntesis preconizado por París la situó en la necesidad de adoptar un papel más decidido, activo y vehemente en la defensa de los legítimos intereses europeístas de España. Bonn reaccionó al órdago francés con una estrate-

---

<sup>24</sup> Conversación de Miguel Boyer con el secretario de Estado en la Cancillería, Gunter Huonker, 7 de febrero de 1980. BArch, B136/13780.

<sup>25</sup> Guion para los encuentros del canciller Schmidt con el presidente Giscard d'Estaing, 4 y 5 de febrero de 1980. BArch, B136/17909.

gia triple: por una parte, se apresuró a limitar los daños en España en términos de desilusión social y desestabilización política.<sup>26</sup> Por otra parte, se redoblaron los esfuerzos bilaterales ante Francia para levantar lo que los negociadores españoles denominaban el «semiveto galo».<sup>27</sup> En tercer lugar, el Gobierno alemán trabajó en el seno del Consejo para encarrilar las negociaciones multilaterales sobre las cuestiones intracomunitarias pendientes. La estrategia sirvió para mantener activas las negociaciones con los países ibéricos y mantener a su vez vivo el europeísmo de los candidatos.

El intento de golpe de Estado de febrero de 1981 confirmó los temores alemanes sobre la fragilidad de la democratización española. Apenas cuatro semanas tras el 23-F, Felipe González fue recibido por la cúspide del Gobierno alemán en calidad de «referente de las fuerzas democráticas españolas»<sup>28</sup> más que de jefe de la oposición. Trazó ante Schmidt y Genscher un escenario de grave peligro para el futuro de la democracia de España e incluso para la seguridad personal de sus figuras más destacadas, con el rey a la cabeza. La decepción que mostró por lo que consideraba «falta de sensibilidad de europeos y americanos» en un momento crucial para el futuro de su país dejó huella en sus interlocutores. Lo hizo hasta tal punto que en los meses siguientes el Gobierno alemán hizo suyas las propuestas que el líder socialista español había enumerado en Bonn: evidenciar públicamente con mayor ahínco la valoración positiva que las Comunidades y sus Estados miembros hacían de la adhesión española; intensificar y acelerar las negociaciones de adhesión; mostrar expresa y públicamente solidaridad con el proceso de democratización mediante el «apoyo explícito al Gobierno y a la posición del rey mediante invitaciones del presidente del Gobierno a Alemania».<sup>29</sup>

Apenas cuatro semanas después, el flamante presidente Calvo-Sotelo era recibido en Bonn y Hamburgo con remarcada visibilidad pública y me-

---

<sup>26</sup> En las conversaciones de Calvo-Sotelo con el secretario de Estado von Dohnanyi, 9 de julio de 1980, y con el ministro Genscher en la misma fecha, los interlocutores alemanes insistieron en la viabilidad del proyecto de adhesión y en el apoyo invariable de Alemania. BArch, B136/17903.

<sup>27</sup> Encuentro del ministro Genscher con sus homólogos francés y británico, Cheysson y Lord Carrington, 5 de julio de 1981. AAPD 1981, documento 189. Conversación del canciller Schmidt con el presidente Mitterrand, 7 de octubre de 1981; documentación relativa a la cumbre germano-británica, 18 de noviembre de 1981; documentación relativa al Consejo Europeo de Londres, 26 y 27 de noviembre de 1981. BArch, B136/16996. Documentación relativa a las consultas germano-italianas, 17 y 18 de junio de 1981. BArch, B136/17910.

<sup>28</sup> Documentación de la cancillería para la visita del secretario general González, 12 de marzo de 1981. BArch B136/17381.

<sup>29</sup> Conversación del canciller Schmidt con el secretario general González, 18 de marzo de 1981. *Ibid.*

diática en lo que fue su primera visita al extranjero. Hubo por parte de los anfitriones un esfuerzo notable por resaltar los hitos ya conseguidos en el proceso negociador y por dejar los problemas en un segundo plano. El Gobierno federal adujo como éxitos el mapa detallado de los retos sobre el que construir a partir de entonces eficaz y constructivamente la negociación política y los avances negociadores alcanzados en determinados capítulos de corte más técnico. Con mayor claridad que entre 1979 y 1980, Schmidt remarcaba frente a Calvo-Sotelo la voluntad irreversible de los Diez —Grecia se había incorporado el 1 de enero de 1981 como décimo miembro de las CCEE— de culminar el proceso de adhesión con éxito y el compromiso inquebrantable de Alemania de servir de catalizador del mismo.<sup>30</sup> A lo largo de 1981, la RFA insistió una y otra vez en el mensaje como medida de creación de confianza: Genscher reprodujo las mismas ideas optimistas en sendos encuentros con Calvo-Sotelo y con el secretario de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, Raimundo Bassols; y el propio Schmidt se las recordó en otoño por carta al presidente español.<sup>31</sup>

Programada por Schmidt como «una importante contribución alemana al refuerzo de la libertad y la democracia en España»,<sup>32</sup> el presidente federal Karl Carstens realizó en octubre una visita de Estado a Madrid. Se trató de la primera de un jefe de Estado alemán en la larga historia de las relaciones hispano-alemanas. La agenda y los mensajes —cuidadosamente preparados— estaban perfectamente alineados con los objetivos políticos que Bonn se había marcado para la visita (y que se correspondían al milímetro con el «encargo» dejado por González en primavera), a saber: (i) visualizar ante la opinión pública española las excelentes relaciones bilaterales; (ii) animar al Gobierno y al pueblo en el camino emprendido hacia Europa resaltando la «pertenencia natural de la joven democracia española a la comunidad de Estados occidentales»; (iii) apoyar al rey y al Gobierno español en su labor de promoción para un Estado de derecho democrático.<sup>33</sup>

Respecto de las negociaciones de adhesión —de hecho estancadas—, Schmidt situó la cuestión española como prioritaria en sus contactos bilaterales con los principales socios europeos y con la Comisión Europea. Aprovechó sendos encuentros con el nuevo presidente francés y su primer mi-

---

<sup>30</sup> Documentación relativa a la visita del presidente Calvo-Sotelo y el ministro Pérez-Llorca a Bonn, 22 de abril de 1981. BArch, B136/17381.

<sup>31</sup> Conversación del ministro Genscher con el presidente Calvo-Sotelo, 12 de junio de 1981. AAPD 1981, documento 167; conversación del ministro Genscher con el secretario de Estado Bassols, 14 de septiembre de 1981. BArch, B136/17903. Carta del canciller Schmidt al presidente Calvo-Sotelo, 9 de noviembre de 1981. *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Informe del canciller Schmidt en la reunión del gabinete del Gobierno federal sobre la visita del presidente Carstens a Madrid, 6 de octubre de 1981. BArch, B136/30171.

nistro para reclamar la normalización de las negociaciones a nivel técnico, al menos en aquellas temáticas no sensibles para Francia, y para la definición de la posición comunitaria en agricultura y unión aduanera. Al mismo tiempo se cerró en banda a hacer depender la adhesión de la resolución de las reformas internas, pues retrasaría la adhesión de una manera «políticamente no asumible»; de la misma manera rechazó de plano el globo sonda lanzado por el Elíseo para desvincular la adhesión portuguesa de la española, con el fin tácito de relegar *sine die* la de España.<sup>34</sup>

Aunque el saliente Giscard d'Estaing no había admitido en el Consejo Europeo de marzo, a pocas semanas del 23-F, más que una mera declaración de apoyo a la democracia española, sin substancia y concreción respecto de su adhesión y lejos de la que Alemania había demandado a instancias de Madrid, el aumento de la presión germana durante el segundo semestre consiguió modificar los postulados de Mitterrand, que al iniciar su mandato había mantenido provisionalmente la línea dura de su antecesor. Al trasladarle a París la responsabilidad por posibles disrupciones políticas internas, que podían saldarse con una pérdida de confianza de la sociedad española en las Comunidades, así como en una revisión de las perspectivas favorables al ingreso de España en la OTAN, si no retornaba a actitudes más constructivas (Schmidt reclamaba «mostrar la solidaridad con hechos»<sup>35</sup>), París se vio forzado a no vetar la declaración del Consejo Europeo de noviembre de Londres; en ella los Estados miembros subrayaban su compromiso con la ampliación hacia el sur y resaltaban la voluntad y necesidad de «avances constantes».<sup>36</sup> El texto había sido preparado en Bonn, desde donde también se había trabajado para asegurar el apoyo británico e italiano al mismo.<sup>37</sup>

Tras reseñables avances, siempre auspiciados por Alemania, en los capítulos menos conflictivos correspondientes a unión aduanera, relaciones externas y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero durante el primer semestre de 1982, el presidente francés marcó un nuevo inciso en junio de 1982 al vincular la ampliación *de facto* a la resolución previa de su financiación y un acuerdo satisfactorio para los productos agrícolas mediterráneos. Las elecciones generales de primavera de 1983, sumadas a una

<sup>34</sup> Documentación del ministerio de Asuntos Exteriores para la cumbre germano-francesa, 5 y 6 de febrero de 1981. BArch, B136/17910.

<sup>35</sup> Conversación del canciller Schmidt con el presidente Mitterrand, 7 de octubre de 1981. BArch, B136/16996.

<sup>36</sup> Documentación de la cancillería para el Consejo Europeo de Londres, 26 y 27 de noviembre de 1981. BArch, B136/16996.

<sup>37</sup> Reunión interministerial entre los Gobiernos alemán e italiano, 17 y 18 de junio de 1981. BArch, B136/17910. Consultas periódicas entre los Gobiernos alemán y británico, 18 de noviembre de 1981. BArch, B136/16996.

economía gala que evidenciaba una evolución todo menos esperanzadora, aumentaron la presión política sobre Mitterrand, quien terminó trasladando su problema doméstico a Bruselas y a Madrid.

El Gobierno alemán reaccionó al nuevo órdago francés con el pragmatismo necesario para evitar un segundo «giscardazo». A los españoles, Schmidt les recomendó seguir negociando y no perder la esperanza (Calvo-Sotelo estaba considerando interrumpir los contactos en Bruselas). Aducía que las negociaciones para la adhesión del Reino Unido fueron «también de larga duración» y en su momento «las interrupciones de las conversaciones no favorecieron a los británicos»;<sup>38</sup> mientras y con el fin de no dar excusas para paralizar el proceso de ampliación, hacía suyas las reivindicaciones de Mitterrand, pero añadía un corolario que hacía convivir los intereses franceses con el núcleo de las aspiraciones alemanas: (i) los ajustes del acervo debían servir para favorecer una rápida conclusión de las negociaciones con España y Portugal y no retrasarla; (ii) la adhesión de ambos candidatos debía ser simultánea; (iii) la Política Agrícola Común debía recibir una orientación más liberal y menos proteccionista; (iv) los recursos propios de las Comunidades Europeas no debían superar la barrera del 1% de la base armonizada del IVA.<sup>39</sup>

Las tesis francesas y alemanas marcaron el llamado «inventario» de la Comisión Thorn sobre los retos de la adhesión española. Fue una suerte de documento de compromiso franco-germano elaborado por una tercera parte, que resultó ser una base eficaz para posteriores negociaciones en el Consejo y para afrontar de manera paralela las adaptaciones internas y las negociaciones con España y Portugal.

## **V. Kohl, Mitterrand, González y un renovado marco justificativo para la adhesión española**

1983 fue el año decisivo para España en su camino hacia Europa y lo fue también para el futuro de las Comunidades Europeas. Base de ello fue un alineamiento entre Francia y Alemania para reorientar el proceso de integración europea y una mejora de las relaciones entre Madrid y París. Ambas eventualidades estuvieron condicionadas por la renovación de los liderazgos políticos en los tres Estados en cuestión. François Mitterrand encontró en Helmut Kohl el correligionario que Helmut Schmidt nunca había

---

<sup>38</sup> Telegrama de la embajada alemana en Madrid a Bonn sobre la conversación del presidente Calvo Sotelo con el canciller Schmidt, 12 de julio de 1982. BArch, B136/16696.

<sup>39</sup> Carta del canciller Schmidt al presidente Thorn sobre los retos de la ampliación de la CE, 17 de septiembre de 1982. BArch, B136/17910.

sido a la hora de considerar el proyecto europeo como necesitado de una refundación basada en la visión política de los padres fundadores. Ambos definieron en la voluntad de reposicionar la Comunidad respecto de sus objetivos políticos originarios el camino para defender sus respectivos intereses nacionales en términos comunitarios, lo que abrió un margen importante para cesiones en relación a la entrada de España al club europeo. Al tiempo que el eje franco-alemán renacía, la llegada de Felipe González a la Moncloa renovó la vitalidad del espíritu europeísta del Gobierno español y le devolvió la iniciativa, que había perdido un Calvo-Sotelo frustrado y paralizado por la política obstruccionista de Mitterrand.

El cambio de Gobierno alemán de otoño de 1982 —la coalición entre el SPD y el FDP quedó sustituida por otra entre la CDU y el mismo partido liberal— no cambió el interés de Bonn por la entrada de España y Portugal en las CCEE; pero sí modificó el grado de compromiso para hacerla realidad. La base para ello fue una matización de la justificación política: si Schmidt había defendido la adhesión española desde objetivos que entretanto se habían cumplido, al menos en buena medida —la Constitución de 1978 implantó la democracia y el ingreso en la OTAN ancló a España militarmente en Occidente—, Helmut Kohl la consideraba políticamente necesaria como condición de importantes proyectos *futuros*, como era la refundación del proyecto europeo en términos más políticos que económico-comerciales.

Por otra parte, mientras para Schmidt la entrada en el club bruselense representaba la normalización del papel de España tras la anomalía de la dictadura franquista, el nuevo canciller de la CDU la situaba en un marco histórico-ideológico más amplio y profundo. Para recordar el lugar nuclear de España en Europa, Kohl invocaba a Carlos V; y utilizaba a Ortega y Gasset para subrayar la vocación intrínsecamente europeísta de la nación española, sin la cual Europa seguiría siendo «un torso».<sup>40</sup> Elevaba, pues, la responsabilidad histórica de Europa con España y de España con Europa a categoría de necesidad para Europa y para Alemania.<sup>41</sup>

La consideración de Kohl de una culminación exitosa de la ampliación como prueba de fuego de la viabilidad del proyecto europeo y como con-

---

<sup>40</sup> Brindis del canciller Kohl en la comida en honor del presidente González, 3 de mayo de 1983. BArch, B136/30366.

<sup>41</sup> Adenauer ya había señalado el vínculo inseparable entre España y la integración europea cuando durante un viaje a Madrid en 1967 expresaba: «Es mi profunda convicción que la Europa de los Seis no puede ser nuestro objetivo. España tiene que sumarse. Por su ubicación geográfica, su historia, su tradición y su insustituible contribución a la cultura europea, España debe ser también parte de la futura Europa.» Däumer y Grundberger, *Von der Isolierung...*, 4.

dición indispensable para crear un *momentum* favorable a posteriores pasos de profundización provocó un salto cualitativo en el grado de respaldo de su Gobierno —y de su materialización fáctica—. Bonn se convirtió en el paladín incondicional de las aspiraciones comunitarias de España, sin el cual no se habría realizado la adhesión ni en las condiciones ni las fechas en las que finalmente se hizo realidad.

El *impasse* de 1980-1982 había generado agotamiento y frustración entre los aspirantes; tampoco sirvió para desatascar la regeneración *ad intra* que la Comunidad necesitaba y que la Francia de Giscard había reclamado. La falta de compromiso sobre la financiación, la reestructuración del gasto o la distribución de las contribuciones no se superó hasta inicios de 1983, coincidiendo con el cambio de liderazgo al frente de los Gobiernos de Francia, Alemania y España. Fue la confluencia de intereses y visiones entre Kohl y Mitterrand sobre el futuro de Europa, y la capacidad de González de adaptarse inteligente y pragmáticamente a la tesitura del entendimiento franco-alemán las que permitieron en apenas tres años dejar atrás la eurosclerosis para adentrarse en el camino irreversible de la unión política y, de paso, completar la ampliación.

En lo cotidiano, durante los años 1983 y 1984 la constelación favorable se materializaba en una dinámica triangular. Mitterrand y Kohl coincidían en la visión de sus dos países como «los más europeos»<sup>42</sup> y deducían de ello una responsabilidad particular para liderar el proceso de reformas y avances (en palabras del presidente francés había que «pensar algo»<sup>43</sup>). Unidos en torno a la misión de rescatar a la Comunidad de la ruina, el eje franco-alemán sirvió de potente motor que arrastró a los demás Estados a asumir el camino de los retos internos con perspectiva y trabajo constructivos. Para generar las mayorías necesarias en el Consejo, desde el Elíseo se influía sobre Italia y Grecia mientras Bonn centraba los esfuerzos de convicción en Reino Unido y el Benelux.

El segundo elemento del triángulo fue el entendimiento entre Kohl y el recién estrenado presidente González. El primer encuentro — en mayo de 1983 González eligió Bonn para su primer viaje oficial al extranjero europeo— había confirmado una amplia sinergia, sorprendente a la vez que grata para Kohl, de la concepción de la política en general y la visión de Europa en particular, tanto en su dimensión de proceso de integración como respecto de las tensiones en el marco de la renovada Guerra Fría. Hubo también una clara afinidad en la visión para el futuro del continente y para

---

<sup>42</sup> Conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 24 de noviembre de 1983. AAPD 1983, documento 357.

<sup>43</sup> Conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 16 de mayo de 1983. AAPD 1983, documento 143.

la responsabilidad de España con el mismo. Ambos mandatarios coincidían, además, en la voluntad de hacer concesiones importantes —incluso dolorosos sacrificios— para su realización.<sup>44</sup>

La confluencia inauguró una nueva etapa en las relaciones bilaterales, de por sí excelentes, al sumar a los factores enunciados la dimensión catalizadora de una magnífica sintonía personal, que con el paso de los años daría lugar a una profunda amistad.<sup>45</sup> Tempranamente, Kohl identificó a su homólogo como futuro aliado en el Consejo en pro de más Europa, lo que justificó, aún más si cabe, el apoyo para hacer realidad el acceso de España a las CCEE a toda costa y lo antes posible. Así, cuando González le reclamaba en su primera rueda de prensa conjunta el decidido apoyo del Gobierno federal a la adhesión, Kohl se apresuró a concederlo de la manera más explícita jamás expresada por un Gobierno federal: «Lo quiero recalcar de nuevo: haremos ahora durante la presidencia alemana, y después, todo lo necesario para posibilitar la entrada de España en la Comunidad, además en fechas cercanas.»<sup>46</sup>

De la reunión bilateral salió un esbozo de estrategia: durante el semestre en curso de la presidencia alemana del Consejo se impulsarían decisiones fundamentales respecto del dossier español y las reformas internas. Estas darían lugar a intensas negociaciones llamadas a culminar al año siguiente bajo presidencia francesa. El ministro Morán lo resumía acertadamente: se trataba de iniciar bajo liderazgo alemán una dinámica que haría inevitable una culminación exitosa en el plazo de un año.<sup>47</sup>

No hubo un precio que pagar por tal compromiso alemán, pero el obsequio con el que González había llegado a Bonn contribuyó sin duda a generar la mejor de las disposiciones: González ofreció lealtad por anticipado al expresar públicamente «comprensión y solidaridad» con la política de Kohl en defensa del despliegue de los Pershing II en suelo alemán, en aplicación de la doble decisión de la OTAN. El líder del PSOE demostró gran finura en el cálculo político —además de asumir el desgaste interno al actuar en

---

<sup>44</sup> Conferencia de prensa conjunta del canciller Kohl y el presidente González, 3 de mayo de 1983. BArch, B136/30367.

<sup>45</sup> Sobre la particular relación entre Kohl y González, véase José Ignacio Torreblanca, «Con los dedos de una mano. Felipe González y Helmut Kohl: una relación especial». *Papeles de la Fundación Felipe González* 5 (2020).

<sup>46</sup> Conferencia de prensa conjunta del canciller Kohl con el presidente González, 3 de mayo de 1983. BArch, B136/30367.

<sup>47</sup> Conversación del ministro Genscher con su homólogo Morán, 3 de mayo de 1983. AAPD 1983, documento 127.

A finales de junio, Kohl le confirmaba a González que a raíz de los avances producidos durante la presidencia alemana, tanto a nivel de las reuniones ministeriales con España como de los acuerdos del Consejo Europeo, la finalización de las negociaciones de adhesión «hacia mediados del próximo año» seguía siendo una meta «realista». Carta del canciller Kohl al presidente González, 30 de junio de 1983. AFG, FER0044723.

contra del criterio de su titular de Exteriores — al interpretar correctamente el gran valor que Kohl atribuiría — y la gratitud que acarrearían — sus palabras en un asunto que contaba con el rechazo del SPD y que enfrentaba al canciller con buena parte de la opinión pública.<sup>48</sup> El hecho de que González acompañara la visita a la capital política de la RFA de un viaje a Berlín, apoyando así la pertenencia de la dividida capital histórica a Occidente, fue calificado por Kohl como «declaración de amor» de González a Alemania.<sup>49</sup>

La señal de amor fue respondida con otra de parte alemana cuando el canciller incluyó al día siguiente — y en presencia de González — en su discurso de investidura una referencia expresa al futuro europeo de España, además en el formato que mejor permitía al presidente español presumir de un eje hispano-alemán en la cuestión de la adhesión: «Le aseguro que nosotros, los alemanes, cumpliremos nuestra palabra: aquella palabra que les dimos cuando iniciaron el camino para devolver su país a la comunidad de naciones democráticas. Propugnaremos firmemente y con total decisión la pronta adhesión de España a la Comunidad Europea».<sup>50</sup>

Kohl acompañó las palabras por hechos: accedió a la petición española de institucionalizar consultas bilaterales a nivel de jefes de Gobierno (con periodicidad anual) y para los ministros de Asuntos Exteriores (con frecuencia semestral). España ascendía, pues, al nivel de Francia, Italia y Reino Unido, socios comunitarios con los que Bonn mantenía este mecanismo preferencial. No se trató de una concesión meramente simbólica; fue expresión de la relevancia que Alemania concedía a España; también sirvió de fundamento para la intensificación de las relaciones bilaterales a lo largo de los siguientes años; y fue un acto consciente del Gobierno federal para facilitar a González explotar su visita a Bonn como notable éxito en política exterior.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Torreblanca considera este el «momento definitorio» de la relación personal especial que desarrollarían ambos mandatarios en los siguientes lustros. Véase Torreblanca, «Con los dedos ...», 4.

<sup>49</sup> Brindis del canciller Kohl en la comida en honor del presidente González, 3 de mayo de 1983. BArch, B136/30366. La versión final del texto dista considerablemente de los borradores preparados por Exteriores. El desarrollo de la entrevista entre ambos jefes de Gobierno y la posterior conferencia de prensa generaron cambios significativos de última hora orientados a remarcar más explícitamente la cercanía de los países y de sus mandatarios, el apoyo alemán a la adhesión española y el agradecimiento por el respaldo de González a la política de Kohl en relación a la doble decisión de la OTAN. El esfuerzo por dar un discurso muy empático y personal llevó al redactor a introducir sobre la marcha una referencia irónica a Francia («otro miembro de la familia latina») que «planteaba dificultades», que fue tachada a mano de la transcripción facilitada para su publicación en el boletín oficial.

<sup>50</sup> Diario de sesiones del *Bundestag*, 10.<sup>a</sup> legislatura, 4.<sup>a</sup> sesión, 4 de mayo de 1983. <https://dserv.bundestag.de/btp/10/10004.pdf>

<sup>51</sup> Documentación relativa a la visita del presidente González a Bonn, 3 a 5 de mayo de 1983. BArch, 136/30367.

Respecto de París, y basado en la aparente confluencia de visiones para el futuro de Europa, la RFA aprovechó toda ocasión para interceder a favor de España y mediar cara a la reconstrucción de la deteriorada relación franco-hispana, el tercer elemento de la postulada dinámica triangular. Mitterrand terminó asumiendo las ideas de Kohl de que las aspiraciones españolas eran legítimas y su adhesión brindaba ventajas a medio y largo plazo a los intereses estratégicos de Francia, entre ellos los comerciales. Los argumentos que más mella hicieron en el Elíseo fueron la responsabilidad histórica de Europa con España y el apoyo casi garantizado de España para profundizar la integración europea en su dimensión política. El sugerente cálculo presentado por Kohl por el cual España y Portugal serían imprescindibles para inclinar la balanza de las mayorías en el Consejo a favor de una verdadera Unión Europea hacía inevitable la adhesión de ambas.<sup>52</sup>

Por su parte, González satisfizo la invitación de Kohl para trabajar activamente en mejorar la relación entre Madrid y París, dando para ello señales inequívocas de buena voluntad mediante cesiones en favor de las posiciones e intereses galos, particularmente en cuestiones sensibles para el país vecino.<sup>53</sup> En realidad, el Gobierno socialista había diseñado esta misma estrategia por su cuenta nada más conquistar la Moncloa. Antonio Yáñez-Barnuevo, director del Departamento Internacional de la Presidencia del Gobierno, conceptualizaba de manera gráfica la interrelación triangular: «El camino entre Madrid y Bruselas pasa por París, y Bonn posee la llave de la puerta de París».<sup>54</sup>

## VI. El compromiso de Stuttgart (1983)

A los pocos días de la visita de González a Bonn, el núcleo del gabinete fue citado por Kohl para fijar la estrategia a corto plazo del Gobierno federal en cuestión de política europea. Convencido de que la actual con-

---

<sup>52</sup> Carta del canciller Kohl al presidente Mitterrand, 21 de abril de 1983. AAPD 1983, documento 110; conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 16 de mayo de 1983. AAPD 1983, documento 143; conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 17 de mayo de 1983. AAPD 1983, documento 145; acta de la reunión plenaria de la cumbre franco-alemana en París, 17 de mayo de 1983. AAPD 1983, documento 148; conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 24 de noviembre de 1983. AAPD 1983, documento 357; conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 28 de mayo de 1984. AAPD 1984, documento 150.

<sup>53</sup> Véase Villar, *La Transición ...*, 91-92.

<sup>54</sup> Sanz, «L'Allemagne ...», 198.

figuración del presupuesto comunitario no podía asumir los costes directos de la ampliación, y mucho menos los indirectamente vinculados como los ajustes de la PAC y las compensaciones que reclamarían Francia, Italia y Grecia, Genscher advirtió de la posibilidad de una «severa crisis» en el Consejo Europeo, que debía coronar la presidencia alemana. Para evitar que se le responsabilizara a Alemania por su inmovilista enfoque frugal de una eventual parálisis comunitaria, el titular de ministro de Exteriores consideró llegado el momento para abrirse en la negociación multilateral a la posibilidad de superar la barrera del 1% del IVA, que Kohl había heredado de Schmidt.<sup>55</sup>

El canciller asumió la posición de su vice, pero exigió vincular la eventual generosidad alemana a garantías de que los fondos adicionales se distribuyeran en atención a criterios sostenibles, se emplearan eficazmente y ayudaran indispensablemente a acelerar la ampliación. Hans-Dietrich Genscher fue el ideólogo del mecanismo —tan creativo como pragmático—, que creó un vínculo de interdependencia y simultaneidad entre las negociaciones de un nuevo marco comunitario de financiación y aquellas con España y Portugal sobre las condiciones de la adhesión. Fue la propuesta estrella de la presidencia alemana del Consejo y la asumieron los demás Estados miembros durante el Consejo Europeo de Stuttgart de junio. En la práctica se trató de sumar en un paquete los tres retos «financiación, reforma y ampliación», al hacer depender entre sí su resolución. «We agree nothing, unless we agree everything», resumía Margaret Thatcher perspicazmente el plan Kohl.<sup>56</sup>

El acuerdo de Stuttgart impulsó la negociación intracomunitaria en cuanto que permitió a los principales miembros salvar sus intereses prioritarios, si bien la complejidad del tema de la financiación y la multitud de intereses particulares hicieron inviable un acuerdo global durante el segundo semestre 1983. A Kohl no se le escapaba la creciente impaciencia de la opinión pública española, que según le recordaba Felipe González empezaba a albergar «dudas sobre la auténtica voluntad política comunitaria».<sup>57</sup> Se esforzó por restar importancia al hecho de que el Consejo Europeo de Atenas no hubiera sido capaz de alumbrar una fecha vinculante para el término de las negociaciones a la vez que confirmaba el «compromiso del Go-

---

<sup>55</sup> Conversación del canciller Kohl con los ministros de Exteriores, Agricultura y Finanzas en preparación del Consejo Europeo de Stuttgart, 11 de mayo de 1983. AAPD 1983, documento 134.

<sup>56</sup> Conversación del canciller Kohl con la primera ministra Thatcher, 28 de febrero de 1984. AAPD 1984, documento 64.

<sup>57</sup> Carta del presidente González al canciller Kohl, 18 de noviembre de 1983. BArch, B136/30367.

bierno alemán» con la adhesión simultánea de España y Portugal «como tarde a inicios de 1986»; y recordó que el condicionamiento de Stuttgart actuaría como la mejor garantía.<sup>58</sup>

Mitterrand había cerrado filas con Alemania en el plano general. En las negociaciones de adhesión con España, no obstante, Francia optó por posiciones maximalistas al considerarlas moneda de cambio para un acuerdo financiero beneficioso. Torpedeó así bajo presidencia griega todo avance significativo. Pero conforme se fue evidenciando la voluntad inquebrantable de Alemania de honrar el acuerdo de Stuttgart, se ablandaba también la resistencia francesa respecto de las condiciones concretas de la adhesión. Kohl se quejaba ante Mitterrand de aquellos Estados miembros, que veían Bruselas solo como «una sucursal de banco» y forzaban las negociaciones al máximo, no con miras a una mejor y mayor Europa, sino a sus intereses particulares. Frente a ellos, el canciller reclamaba una alianza de los Estados fundadores para revitalizar la Comunidad y dotarla de nuevo espíritu político, empresa que requeriría generosidad y altitud de miras.<sup>59</sup> Los buenos oficios de Bonn surtieron efecto en noviembre cuando el presidente francés hizo saber que su posición «no era insuperablemente dura» y que «no se le podía dejar colgada» a España, más cuando apreciaba una creciente flexibilidad por parte de la misma y la relación con el Gobierno español estaba mejorando.<sup>60</sup>

Para «abrir la puerta de París», Felipe González había desplegado una intensa actividad bilateral con el país galo que dio lugar a una comunicación bilateral directa y permanente. Se ha llegado a hablar de la bilateralización de las negociaciones<sup>61</sup> que sumada a la representación indirecta de los intereses españoles ante el Elíseo por parte de la RFA empezaba a dar frutos. El *Auswärtiges Amt* concluía que el cambio de posición francesa se explicaba con que Mitterrand empezaba a ver en España un futuro aliado intracomunitario que reforzaría el peso de los Estados del sur, con sus intereses y necesidades particulares, respecto de los del norte.<sup>62</sup>

1984 fue finalmente el año de las negociaciones, tanto a nivel intracomunitario como con los candidatos a la adhesión. Los socios llegaron a ele-

---

<sup>58</sup> Carta del canciller Kohl al presidente González, 19 de diciembre de 1983. AFGG, FER0044723 (traducción del autor).

<sup>59</sup> Conversación del canciller Kohl con el primer ministro Craxi, 23 de septiembre de 1983. AAPD 1983, documento 271.

<sup>60</sup> Conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 24 de noviembre de 1983. AAPD 1983, documento 357.

<sup>61</sup> Véase Núñez Peñas, *Entre la reforma ...*

<sup>62</sup> Informes de la embajada alemana en París, 19 de enero, 9 de marzo y 12 de marzo de 1984 y de la Representación Permanente en Bruselas, 20 de enero de 1984. BArch, B136/17910.

var los fondos propios de las CCEE hasta el 1,4% de la base armonizada del IVA. Fue este un compromiso entre Reino Unido y Alemania como los principales contribuyentes netos, por un lado, e Italia y Grecia en el otro extremo. Francia, que con la ampliación pasaba de ser país receptor a contribuyente neto, pudo atribuirse el éxito diplomático de fraguar bajo su presidencia el compromiso en torno al punto intermedio; el 1,4% se correspondía, además, con sus propios intereses.

A lo largo de todo el año, Thatcher y en especial Kohl, recordaban a modo de mantra que el nuevo techo de gasto solo se activaba cuando los demás temas internos se hubieran resuelto de manera sensata y las negociaciones con España y Portugal hubieran concluido satisfactoriamente. El efecto palanca del condicionamiento se evidenció cuando el Consejo Europeo de marzo ratificó el 1 de enero de 1986 como fecha límite para la integración de los candidatos ibéricos. Cinco años después de haber iniciado el periplo, España y Portugal empezaron a ver la luz al final del túnel.

La fijación de la fecha fue el pistoletazo de salida para la fase verdaderamente caliente de las negociaciones de adhesión. Sobre la agenda estaban ahora los capítulos más difíciles por la envergadura económica y por su sensibilidad social: agricultura, pesca y unión aduanera (sector industrial y contingentes especiales). Instalado firmemente en la defensa de Stuttgart, Kohl impulsaba en encuentros bilaterales con Reino Unido, Francia, Italia, Bélgica y Luxemburgo avances políticos en la definición de posiciones comunes de los Diez que permitieran tomar postura a España y a desarrollar posteriores negociaciones entre las partes. Al tiempo, la cancillería asumió un papel activo para acercar posturas respecto de la fórmula de redistribución financiera que la premier británica pudiera asumir. El cheque británico pudo ser aprobado por el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio.<sup>63</sup>

Desde Madrid, González presionaba para que Alemania siguiese ejerciendo en esta fase decisiva de eficaz defensora. Se tocaron aquellas teclas que más impactarían a los amigos alemanes: González le hizo ver a Kohl la «relación psicológica» que para el pueblo español existía entre la membresía de la Comunidad Europea y la pertenencia a la OTAN y la función de «desbloqueo» que la adhesión a la primera ejercería en relación al referén-

---

<sup>63</sup> Documentación para la visita del canciller Kohl a Luxemburgo el 20 de enero de 1984, BArch B136/17910. Conversaciones entre el ministro Genscher y el ministro Andreotti (24 de enero; doc. 17), del canciller Kohl con el presidente Mitterrand (2, 24 y 28 de febrero, 20 y 28 de mayo; docs. 29, 30, 59, 64, 146, 147, 150), del canciller Kohl con el primer ministro Martens (16 de febrero; doc. 47), del canciller Kohl con el primer ministro Craxi (24 de febrero; doc. 58), del canciller Kohl con la primera ministra Thatcher (28 de febrero; doc. 64), y del ministro Genscher con el ministro Dumas (15 de mayo de 1984; doc. 137).

dum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica.<sup>64</sup> Una ampliación con condiciones demasiado severas —llegó a insinuar el ministro Morán— llevaría a su Gobierno a replantear tanto la adhesión a las CCEE como la pertenencia a la OTAN, con «consecuencias de largo alcance para España y para Europa».<sup>65</sup>

Que un acuerdo definitivo no fuera posible bajo presidencia francesa se había dado por descontado en primavera dada la complejidad de cada cuestión en sí, además de su condicionamiento mutuo. Pero en junio de 1984 se estuvo más cerca de una rotura de negociaciones que de una solución global. Con su reacción radicalmente negativa respecto de las propuestas de compromiso de la Comisión en los dossiers de agricultura (frutas y hortalizas) y unión aduanera, España quiso mejorar su posición negociadora señalando que prefería ningún acuerdo a uno malo. Pero también consiguió restar *momentum* a la dinámica negociadora. Los seis meses de liderazgo irlandés tras Fontainebleau tampoco alumbraron avances notables.

## VII. El capítulo de asuntos sociales tensa la relación hispano-germana y divide al Gobierno alemán (1984)

Si Alemania pudo ejercer de paladín de España en su empresa europeísta fue, aparte de las razones objetivas que le motivaron a ello y que han sido descritos con anterioridad, porque su ingreso no hacía prever perjuicios para ningún sector económico ni existían a nivel bilateral ningún contenidos de otro tipo. Eso sí, hubo dos elementos del capítulo de políticas sociales que resultaron sensibles tanto para Bonn como para España. Se trataba, por un lado, de los plazos transitorios para la aplicación del principio de libre circulación de trabajadores y, por otro, del subsidio familiar por hijos (*Kindergeld*) a percibir por los nacionales de los nuevos Estados miembros residentes en Alemania. El primer escollo fue resuelto sin mayores inconvenientes mediante un plazo de transición de siete años, basado en el precedente griego y asumible para todas las partes. La segunda cuestión se convirtió en polémica y puso a Alemania a la defensiva en el Consejo y en su relación con España.

En el marco de la Comunidad, Alemania había sido el impulsor de anclar en el acervo comunitario el principio de residencia de los menores como

---

<sup>64</sup> Conversación del canciller Kohl con el presidente González, 18 de mayo de 1984. AAPD 1984, documento 143. El embajador alemán había trasladado a Bonn que la creciente debilidad del Gobierno no hacía sino aumentar el rol de la adhesión a las CCEE como «elemento facilitador» para la permanencia española en la OTAN. AAPD 1984, documento 97.

<sup>65</sup> Conversación del ministro Genscher con el ministro Morán y el secretario de Estado Marín, 18 de mayo de 1984. BArch, B102/326146.

fuente de derecho para una prestación económica (*Wohnlandprinzip*). Antes que Kohl, Brandt y Schmidt habían defendido la misma posición. Frente a ella se situaban la mayoría de los demás socios comunitarios, que o bien no concedían estas prestaciones o bien aplicaban el principio de país de trabajo, es decir, vinculaban los subsidios a la residencia fiscal del trabajador (*Beschäftigungslandprinzip*), sin importar si los hijos dependientes residían en el país de trabajo o en el de origen. Ante la falta de acuerdo, y tratándose en principio de una cuestión menor, había quedado relegada *sine die*.

El Gobierno federal había identificado la cuestión por primera vez en 1980 como «problema principalmente alemán».<sup>66</sup> La razón de su preocupación no residía tanto en el coste que supondría la adopción del principio de residencia fiscal en relación a los ciudadanos portugueses y españoles residentes en Alemania, que se cifraba en unos 18 millones de marcos por año; preocupaba que Turquía y Yugoslavia reclamasen *a futuro* una equiparación a estos estándares para sus cerca de dos millones de ciudadanos residentes en Alemania, con costes asociados estimados entre 400 y 500 millones de marcos anuales.<sup>67</sup>

La dimensión económica y el carácter socialmente sensible de la cuestión provocó en 1983 una división en el gabinete alemán. No se trataba de desavenencias de fondo ideológico entre los socios de coalición, más bien de marcos interpretativos encontrados entre los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Economía y Finanzas, que primaban la defensa de intereses nacionales particulares, y el de Exteriores, que prefirió entender el asunto como una cuestión menor dentro del conjunto de ventajas que para Alemania y Europa representaba la entrada de España. Además Genscher quiso evitar lastrar con intereses particularísimos el papel de mediador desinteresado que Bonn llevaba desempeñando con éxito respecto de la ampliación desde finales de los años 1970 tanto a ojos españoles como de los de sus socios comunitarios. Al no poder ser resuelto en las reuniones periódicas de los Encargados de Asuntos Europeos ni en el Comité de Secretarios de Estado para Asuntos Europeos, copresidido por Exteriores y Economía, el Consejo de Ministros tuvo que debatir el asunto en su sesión del 30 de abril de 1984.<sup>68</sup>

El titular de Exteriores apeló a no poner en peligro la reputación de Alemania. Al ahorro de costes, en principio mínimo, contrapuso la pér-

---

<sup>66</sup> Documentación referente a la visita a Bonn del ministro español de Comercio, Luis Gámir Casares, 10 de junio de 1980. BArch, B102/288397.

<sup>67</sup> Acta de la reunión del Comité de Secretarios de Estado para Asuntos Europeos, 13 de abril de 1984. BArch, B136/43745.

<sup>68</sup> Informe para la reunión de los Secretarios de Estado, 26 de abril de 1984, en preparación de la sesión del gabinete, 30 de abril de 1984. BArch, B136/43745.

dida de prestigio que acarrearía un trato a los candidatos que no solo España sino numerosos socios comunitarios considerarían «discriminatorio». Descartó toda validez de eventuales reclamaciones de Turquía al no ser un Estado miembro. La insistencia en el *Wohnlandprinzip* contravendría además —argumentaba Genscher— el derecho comunitario, pues no cabía otra posibilidad que aplicar a España y Portugal, una vez miembros, las mismas reglas vigentes para los demás Estados miembros. Frente a sus socios, «incluido aquellos que comparten la voluntad de fijar el principio de residencia fiscal como norma comunitaria», Alemania quedaría aislada y recaería sobre ella «la responsabilidad exclusiva» de una probable crisis de las negociaciones. Dado que España había dejado muy claro en los encuentros bilaterales que no estaba dispuesta a aceptar, una vez miembro, un trato discriminatorio, una posición germana intransigente pondría en riesgo ante España «la credibilidad del Gobierno federal, así como la confianza que se había generado gracias al apoyo político a la adhesión».<sup>69</sup>

Kohl compartía la visión de Genscher, pero por motivos tácticos optó por mantener provisionalmente la exigencia del principio de residencia para abandonarla «en caso de que llevara al fracaso de las negociaciones». Ese momento llegó en septiembre, cuando Alemania se encontraba según el titular de Exteriores «totalmente aislada». Semanas antes, Joaquín Almunia había hecho llegar a su homólogo alemán un duro memorando sobre el particular del *Kindergeld*, en el que se postulaba «la responsabilidad exclusiva de la República Federal de Alemania» de dilatar el cierre del capítulo social y de poner con ello en riesgo el cumplimiento del exigente cronograma para culminar las negociaciones de adhesión en otoño. Tildó de «absurda» la preocupación por crear un precedente desfavorable a los intereses alemanes respecto de ciudadanos yugoslavos y turcos, antes de desarmar el restante argumentario alemán. Y concluyó con una sorprendente advertencia con sabor a ultimátum: «En el caso de que el Gobierno federal no se dispusiese a asumir una posición más conciliadora, el Gobierno español se vería obligado a detallar a la opinión pública las razones de la dilación. Esto enturbiaría sin duda la atmósfera de las relaciones hispano-alemanas, tan buena actualmente».<sup>70</sup>

El canciller autorizó en aquel momento ceder en favor de un período transitorio de siete años, lo que abrió el camino para sellar *in extremis* el «paquete de Dublín», un compromiso entre los Estados miembros que alumbró la primera oferta de conjunto a España y Portugal sobre aceite de

<sup>69</sup> Borrador sobre la posición alemana frente a los subsidios familiares por hijos para el Consejo General, 14 y 15 de mayo de 1984, 25 de abril de 1984. BArch, B136/43745.

<sup>70</sup> Memorando del ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de julio de 1984. BArch B 136/43745. Telegrama del embajador alemán en Madrid a Bonn, 18 de julio de 1984. *Ibid.*

oliva, cuestiones sociales, aranceles elevados en el sector comercial y azúcar. La cesión en materia de subsidios familiares por hijos no fue simbólica; representa el sacrificio de una de las pocas cuestiones que Alemania había definido como estratégicas para el proceso negociador. A la vez acarrió un desgaste político al Ejecutivo de coalición de CDU y FDP, que Kohl y Genscher estuvieron dispuestos a asumir en beneficio del avance de las negociaciones.<sup>71</sup>

### VIII. Todo por la ampliación, todo por Europa

El «paquete de Dublín» representaba una propuesta de conjunto sobre temas particularmente delicados y resultó ser una base viable para avanzar las negociaciones con España. De ahí que la Comisión Europea tuviera interés en que los Estados miembros replicaran el formato y fijaran su oferta en los capítulos todavía pendientes igualmente en forma de paquete. Albergaba una enorme ventaja para generar de golpe un acuerdo amplio: habilitaba a ambas partes a mantener posiciones maximalistas en determinadas cuestiones particularmente sensibles y a ceder mucho en otras, sin perder la cara ante su opinión pública.

El compromiso final no se dio en el segundo semestre de 1984 a pesar de que la presión fue máxima. Cuando Alemania había desencallado la negociación con la cesión en el ámbito social, Grecia pasó a bloquearla ahora al hacer depender su apoyo final a un hipotético acuerdo con España de un generoso paquete de compensaciones en el marco de los Programas Mediterráneos Integrados (PMI). Su intransigencia hizo fracasar en la cumbre de diciembre todo intento de los demás jefes de Estado y de Gobierno de encontrar un compromiso intracomunitario en las cuestiones nucleares de vino, pesca, frutas y hortalizas, industria y acero, a pesar de que tal compromiso había sido alcanzado a nivel técnico.

La posición alemana en la fase final de la negociación había sido consensuada entre los ministerios bajo la premisa —impuesta por Genscher— de establecer el mayor margen posible para concesiones germanas porque las adhesiones no podían fracasar por Alemania. No quedaron prácticamente líneas rojas en pie. Las pocas que sí se trazaron no tenían la envergadura necesaria para convertirse en escollos reales para un cierre exitoso: en agricultura se debía salvaguardar el añadido de azúcares al vino alemán, cuya producción era cuantitativamente irrelevante, y congelar los precios

---

<sup>71</sup> Notas para el Comité de Secretarios de Estado de Asuntos Europeos, 12 de septiembre de 1984. BArch, B136/43745. Informe de Genscher en la sesión del gabinete federal, 24 de octubre de 1984. BArch, B102/326146.

de intervención; en pesca se pretendía limitar los costes derivados de ayudas estructurales así como no perjudicar las cuotas absolutas, que no relativas, alemanas; el plazo transitorio para la reducción arancelaria debía situarse en un máximo de siete años (frente a los seis propuestos por la Comisión), mientras en los apartados de libre circulación y subsidio familiar el plazo no podía ser inferior a siete años (sin excluir la posibilidad de mayores cesiones en el segundo aspecto de esta temática social). Las verdaderas líneas rojas de Bonn seguían siendo el 1 de enero de 1986 como fecha para la adhesión y la vinculación de la misma al aumento del presupuesto comunitario.<sup>72</sup>

A iniciativa alemana, la Comisión presentó el 11 de febrero una propuesta final a medio camino entre las exigencias españolas y las posiciones de los Estados miembros, que englobaba todas las cuestiones pendientes.<sup>73</sup> En paralelo desplegó una intensa actividad político-diplomática bilateral con Italia y Francia y en el marco de la negociación comunitaria con la Comisión y en el Consejo. Los compromisos en pesca y aceite de oliva y el abandono francés del rechazo a aplicar a las Islas Canarias un estatus económico especial fueron consecuencia directa de la misma.<sup>74</sup> El acuerdo de Stuttgart, cuyo carácter irrenunciable venían recordando los políticos y diplomáticos alemanes a modo de mantra en toda conversación de aquellas semanas, flotaba sobre los negociadores como espada de Damocles y actuó de poderosa palanca para forzar las cesiones necesarias de los Gobiernos.

En los momentos cruciales de las negociaciones, cuando no se vislumbraba aun la suerte final de las mismas, González volvió a recurrir al paladín alemán. A petición suya se fraguó una reunión informal en los búnkeres de la Embajada de la RFA en Moscú, aprovechando los funerales por Konstantín Chernenko. El presidente español volvió a tocar la fibra sensible al resaltar de manera temperamental las consecuencias nefastas que el fracaso de la adhesión tendría sobre la permanencia española en la OTAN e

---

<sup>72</sup> Guion del ministerio de Asuntos Exteriores para la reunión del Comité de Secretarios de Estado de Asuntos Europeos, 16 de noviembre de 1984; borrador de acta del Comité de Secretarios de Estado de Asuntos Europeos, 16 de noviembre de 1984. BArch, B102/326146; guion para la reunión del canciller Kohl con los ministros de Exteriores, Economía, Finanzas, Agricultura y Trabajo, 20 de noviembre de 1984; documentación para el Consejo Europeo, 3 y 4 de diciembre de 1984. BArch, B136/20946.

<sup>73</sup> Conversación del ministro Genscher con el presidente Delors, 23 de enero de 1985. AAPD 1985, documento 19.

<sup>74</sup> Documentación sobre la cumbre germano-francesa, 28 de febrero de 1985. BArch, B136/34645; conversación del ministro Genscher con el ministro Howe, 18 de enero de 1985. AAPD 1985, documento 14; conversación del ministro Genscher con el presidente Delors, 23 de enero de 1985. AAPD 1985, documento 19; conversación del canciller Kohl con el primer ministro Craxi, 22 de febrero de 1985. AAPD 1985, documento 47; conversación del ministro Genscher con el ministro Dumas, 28 de febrero de 1985. AAPD 1985, documento 52.

incluso sobre la orientación europeísta y occidental de España. «Una decisión política es ahora necesaria», concluía González taxativamente.<sup>75</sup>

Al día siguiente, Kohl dio carta blanca a Genscher para favorecer una exitosa conclusión de las negociaciones casi a cualquier precio, flexibilizando al máximo los hasta entonces considerados *essentials* alemanes. Por la sensibilidad de la materia para Alemania y los profundos debates que había suscitado en el seno del Gobierno federal, el más significativo fue la aceptación de un período transitorio de solo tres años en materia de prestaciones sociales por hijos y el acceso inmediato al mercado laboral para familiares de residentes españoles en el territorio comunitario. Para cerrar definitivamente la otra cuestión abierta —las compensaciones para Italia, Francia y Grecia—, Alemania contribuyó a arrancarle al Reino Unido el visto bueno para una propuesta de acuerdo sobre los Programas Mediterráneos Integrados, que le llevó a Grecia a levantar su veto.<sup>76</sup>

El 29 de marzo, el Consejo Europeo reunido en Bruselas pudo constatar un acuerdo general sobre los últimos capítulos de la negociación, por lo que finalmente el camino iniciado ocho años antes culminaba con éxito.

## IX. Conclusiones

La adhesión española, que entre 1980 y 1982 había entrado en un callejón sin salida, pudo llegar a buen término gracias a una constelación de actores, factores y razones, que ha sido descrita. Entre los actores destaca Alemania como Estado miembro que tuteló las pretensiones españolas más que cualquier otro; resalta la figura de Helmut Kohl como *factotum* para la superación de las dificultades; y despunta como razón de fondo la relación entre política europea e interés nacional que determinó, bajo su Gobierno, la razón de Estado de la República Federal.

Schmidt había favorecido la entrada de España en Europa; pero la convicción y fuerza con las que Kohl patrocinaba las aspiraciones españolas superaban las de su antecesor. Fueron decisivas para hacer realidad la empresa española, que a lo largo de ocho años tuvo que hacer frente no solo a las dificultades propias del procedimiento de adhesión, sino también a las emanadas de la precaria condición interna de las propias Comunidades Europeas.

El relevo de Schmidt por Kohl no iba a propiciar de entrada cambios en la política europea ni en el enfoque respecto de la ampliación. Fueron

---

<sup>75</sup> Telegrama de la embajada alemana en Moscú a Bonn sobre la conversación del canciller Kohl con el presidente González, 15 de marzo de 1985. BArch, B136/20946.

<sup>76</sup> Reunión del Comité de Política Europea del gabinete federal, 15 de marzo de 1985. BArch, B136/34645.

las circunstancias del entorno global y regional que, interpretadas por el nuevo canciller desde su profunda convicción europeísta, terminaron de impulsarle a asumir una política que resultó ser particularmente beneficiosa para los intereses de España. El elemento diferenciador que el canciller demócratacristiano introdujo en la ecuación de la ampliación fue una visión existencialista del proceso de integración occidental para el futuro del continente y para el futuro de Alemania. Europeísta por convicción, lo era también por necesidad. Porque solo la perspectiva de una Europa unida aportaba a Alemania estabilidad duradera y mantenía viva la esperanza de superar en el futuro el desgarre territorial y social que Alemania llevaba tres largas décadas sufriendo en sus propias carnes.<sup>77</sup>

De esta manera, la ampliación hacia el sur, por un lado, y las reformas en el seno de las propias Comunidades por otro, se convirtieron a partir de finales de 1982 en objetivos prioritarios y urgentes de la política europea de la RFA. La Francia de Mitterrand compartía la ambición regeneradora desarrollada por Bonn para rescatar el proyecto iniciado por Schuman y Adenauer. Sin embargo, difícilmente habría dado su brazo a torcer en el dossier de la ampliación si el Gobierno alemán no hubiera condicionado ambas cuestiones entre sí y asumido la mayor parte de su financiación.

Las expectativas del canciller Kohl de encontrar en España, una vez integrada en la Comunidad, una firme aliada para añadir profundidad al proceso de integración, se cumplieron. La España de González fue fiel a su palabra de contribuir activamente al proyecto de construcción europea.<sup>78</sup> Y se convirtió en uno de los países miembro más comprometidos con la transformación de las Comunidades Europeas. En el mismo mes de junio de 1985 en que Felipe González rubricó en el Palacio Real el Tratado de Adhesión, el Consejo Europeo dio en Milán el pistoletazo de salida para el Acta Única Europea, punto de partida para el Mercado Único y para la refundación de las Comunidades, que culminaría en 1992 —gracias también al comprometido papel español en las respectivas conferencias intergubernamentales— con la creación de la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria.

## Sobre el autor

**José Manuel Sáenz Rotko** estudió Teología y Filología Hispánica en las universidades de Viena, Graz y Pontificia de Salamanca. Es Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y

---

<sup>77</sup> Conversación del ministro Genscher con el presidente González, 2 de diciembre de 1983. AAPD 1983, documento 369.

<sup>78</sup> Véase nota 1.

Doctor en Teología (Historia de la Iglesia/Historia de las Relaciones Internacionales) por la Universidad de Graz. Desde 2002 enseña en la Universidad Pontificia Comillas, donde es Profesor Propio del Departamento de Relaciones Internacionales. Entre 2009 y 2019 dirigió las titulaciones de grado en Relaciones Internacionales, Traducción e Interpretación y Global Communication. Durante el curso 2019-20 ha sido investigador visitante en la Universidad Católica de Eichstätt. Su investigación está centrada en la Historia de las Relaciones Internacionales del siglo xx, con especial énfasis en las relaciones hispano-alemanas, la integración europea y cuestiones de política exterior. Forma parte del Grupo interuniversitario de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI) y es miembro de la CEHRI (Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales). Actualmente preside la Conferencia Española de Universidades con grados en Relaciones Internacionales (CEUTRI).

### **About the author**

**José Manuel Saenz Rotko** studied Theology and Hispanic Studies in Vienna, Graz and Salamanca. He holds a Master's degree in International Relations by the Complutense University of Madrid and a PhD in Theology by the University of Graz (Church History-International History). Since 2002 he is linked to the Universidad Pontificia Comillas where he is full professor at the Department of International Relations. From 2009 to 2019 he directed the BA degrees in International Relations, Translation and Interpreting and Global Communication. He has been visiting scholar at the Department of Contemporary History at the Catholic University of Eichstätt (2019-2020). His teaching, research and publications (monographs, collective books and articles in specialized magazines) focus on 20th Century International History with a specific emphasis on German-Spanish relations, European integration and foreign policy. Member of the GHistRI (Spanish Inter-University Research Group on History of International Relations) and the CEHRI (Spanish Commission on History of International Relations) and currently President fo the CEUTRI, the Spanish Association of Universities with degrees in International Relations.



# Elecciones al Parlamento Europeo y programas de los partidos nacionales: estudio exploratorio de España (1987-2019)

*Elections to the European Parliament and national parties' manifestos: exploratory study of Spain (1987-2019)*

Cristina Ares Castro-Conde  
cristina.ares@usc.es

Alicia Mangana Ríos  
alicia.mangana@rai.usc.es  
Universidad de Santiago de Compostela

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2368>

Recibido el 6 de septiembre de 2021  
Aceptado el 25 de febrero de 2022

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Europartidos, grupos políticos en el Parlamento Europeo y partidos nacionales.—III. La representación de los ciudadanos en el ámbito de la Unión a través del Parlamento.—IV. ¿Cómo hemos estudiado el impacto en los programas de la evolución de la representación en la Unión?—V. ¿Existe variación en los programas españoles para Europa? 1. Extensión de la oferta programática. 2. Referencias a los europartidos. 3. Menciones a las personas candidatas a presidir la Comisión Europea. 4. Referencias a los grupos políticos en la Eurocámara.—VI. El distrito único como debilidad de las elecciones europeas en España y otros apuntes finales.—VII. Bibliografía.— Apéndice I. Programas analizados.— Apéndice II. Resultados de las elecciones al Parlamento Europeo en España.— Acrónimos de las coaliciones electorales y partidos examinados.

---

**Resumen:** Tras la celebración de dos elecciones al Parlamento Europeo, en 2014 y 2019, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, resulta oportuno avanzar en el examen del papel de los partidos nacionales, los europartidos y los grupos políticos en la Eurocámara en la conformación de preferencias sobre asuntos de la UE y su traslación a las decisiones públicas adoptadas en el nivel supranacional del sistema político europeo a través de las aportaciones del Parlamento. Este trabajo presenta datos de un estudio exploratorio de España que analizó 68 programas de partidos y coaliciones que obtuvieron representación desde 1987 a 2019 en la única institución de la UE elegida directamente por todos los ciudadanos. Examinamos la extensión de estos textos y las menciones a los europartidos, sus candidatos —desde 2014— a presidir la Comisión Europea (*Spitzenkandidaten*) y los grupos políticos en la Eurocámara. El estudio preliminar permite conocer el caso español en los factores señalados,

realizar algunas observaciones sobre las elecciones europeas en este país en tanto que cadena de delegación crecientemente relevante debido al fortalecimiento del Parlamento en la configuración institucional de la UE, así como formular hipótesis de cara a investigaciones en perspectiva comparada con distintos Estados miembros.

**Palabras clave:** elecciones europeas, Parlamento Europeo, España, partidos políticos, preferencias sobre asuntos de la UE.

***Abstract:** After two elections to the European Parliament hold, in 2014 and 2019, once the Lisbon Treaty entered into force, in December 2009, it is time to make some progress on the examination of the role of the national parties, the Europarties and the political groups in the European Parliament regarding the shaping of preferences on EU issues and their translation into policy outputs at the supranational level of the political system of the EU through the Parliament. This piece of work shares data delivered by an exploratory study on Spain, which analysed 68 manifestos issued by parties and coalitions that achieved representation from 1987 to 2019 in the only EU institution that is directly elected by all citizens. The extent of these texts as well as the references contained within them to the Europarties, their candidates for President of the European Commission (Spitzenkandidaten) –from 2014 onwards– and the political groups in the European Parliament are examined. The preliminary study on Spain let us know this case concerning the abovementioned variables, make some observations on the European elections as a chain of delegation that is increasingly relevant due to the empowerment of the Parliament within the EU institutional setting, and formulate hypotheses for comparative research projects that embrace various Member States.*

**Keywords:** European elections, European Parliament, Spain, political parties, policy preferences on EU issues.

## I. Introducción

El Parlamento Europeo es una de las cámaras legislativas de ámbito supranacional en el sistema político de la Unión Europea (UE), junto con el Consejo. Esta última institución (el Consejo, Consejo de Ministros o Consejo de la UE) conforma la cámara de representación territorial de la Unión, donde están representados los Estados miembros a través de sus gobiernos. Mientras, el Parlamento Europeo es la única institución supranacional elegida directamente por todos los ciudadanos, desde 1979.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009, fortaleció notablemente a la Eurocámara como autoridad presupuestaria y co-legislador con el Consejo de la UE, al tiempo que le otorgó la capacidad de elegir a la persona que presidirá la Comisión, de acuerdo con los resultados de los comicios europeos, entre otras atribuciones.<sup>1</sup> Por tanto, tras las elecciones europeas de 2014 y 2019, las primeras celebradas en el marco del Tratado de Lisboa, gana relevancia el examen de estos comicios como cadena de delegación y, con ello, el estudio del papel de los partidos políticos en la conformación de preferencias sobre temas de la UE, así como su traslación al contenido de las decisiones supranacionales en cuya adopción participa la Eurocámara.

Paralelamente, la «policrisis», iniciada con el estallido de la Gran Recesión, en 2008, a la que se irían sumando distintos desafíos geoestratégicos, políticos y económicos, incluidos, desde el año 2020, los causados por la pandemia de COVID-19, puede haber afectado al funcionamiento de la UE como democracia representativa multinivel en un sentido diferente, frenando la tendencia a una mayor politización de Europa, por medio de distintas estrategias des-politizadoras impulsadas por la Comisión Europea o algunos gobiernos y partidos nacionales, como respuesta al desafío impuesto por algunas fuerzas políticas rivales que han tratado de polarizar a los electorados nacionales sobre la integración europea durante algunas de estas situaciones críticas, señaladamente, a partir de la crisis de los refugiados de 2015.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vid. Richard Corbett, Francis Jacobs y Darren Neville, *The European Parliament*, John Harper Publishing, Londres, 2016; Simon Hix y Bjørn Høyland, «Empowerment of the European Parliament», *Annual Review of Political Science*, 16, 2013, pp. 171-89, <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032311-110735>; Ariadna Ripoll, *The European Parliament*, Red Globe Press, Londres, 2018; Berthold Rittberger, «Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament», *Journal of Common Market Studies*, 50 (S. 1), 2012, pp. 18-37, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02225.x>.

<sup>2</sup> Vid. Ariadna Ripoll, «Conclusions: What future for the Treaty of Lisbon?» [Monográfico *Democracia a escala europea, un balance de los primeros diez años del Tratado de Lisboa (2009-2019)*], *Política y Sociedad*, 58, n.º 1, 2021, <https://doi.org/10.5209/poso.72661>; Cristina Ares y Luis Bouza, «Nuevos enfoques teóricos en los análisis de la UE», en *Política de la UE: crisis y continuidad*, editado por Cristina Ares y Luis Bouza, Centro de Investigaciones Sociológicas (Colección Academia, n.º 43), Madrid, 2019, pp. 19-37.

En las elecciones al Parlamento Europeo, como en cualquier otro canal de representación democrática, por definición, los partidos son actores protagonistas. En los comicios europeos como en los procesos políticos de la UE más generalmente, el examen del papel de los partidos engloba tres actores diferenciados: los partidos nacionales, los partidos transnacionales (también llamados europartidos, partidos políticos a escala europea o partidos políticos europeos) y los partidos supranacionales, que son los grupos políticos en la Eurocámara. Estos tres agentes desempeñan en el nivel de la Unión distintas funciones clásicas de los partidos en perspectiva comparada. Las diferencias entre las organizaciones de partido de nivel transnacional (los partidos políticos europeos) y de nivel supranacional (los grupos políticos en la Eurocámara), se detallan en el epígrafe II, tras esta introducción.

Si bien, los principales actores en las elecciones al Parlamento Europeo son las organizaciones de partido de los distintos Estados miembros, toda vez que los comicios europeos continúan siendo procesos fundamentalmente nacionales, no solo porque los ciudadanos los perciban como menos importantes o «de segundo orden» en relación con las elecciones generales de su país, sino también por las propias reglas electorales, de ámbito europeo únicamente en unos pocos aspectos, como el requisito de proporcionalidad.<sup>3</sup> Esta proporcionalidad de la elección europea ha tenido mayor impacto en los Estados miembros con sistemas electorales nacionales más mayoritarios, como Francia y, en el pasado, el Reino Unido, donde los partidos rivales de las fuerzas políticas de gobierno tienen más opciones de obtener representación (y recursos públicos) en el nivel supranacional que a través del Parlamento de su Estado.

En España, la proporcionalidad en las elecciones europeas es también mayor que en los comicios generales debido, sobre todo, al tamaño del distrito; en las generales, la proporcionalidad está limitada por el nú-

---

<sup>3</sup> Vid. Sara B. Hobolt y Jae-Jae Spoon, «Motivating the European voter: parties, issues and campaigns in European Parliament elections», *European Journal of Political Research*, 51, n.º 6, 2012, pp. 701-27, <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2012.02057.x>; Karlheinz Reif y Hermann Schmitt: «Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results», *European Journal of Political Research*, 8, n.º 1, 1980, pp. 3-44, <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>; Hermann Schmitt e Ilke Toygür, «European Parliament Elections of May 2014: Driven by National Politics or EU Policy Making?», *Politics and Governance*, 4, n.º 1, 2016, pp. 167-181, <https://doi.org/10.17645/pag.v4i1.464>; Mariano Torcal y Joan Font, «Introducción: las elecciones europeas de 2009. Un marco de discusión», en *Elecciones Europeas 2009*, editado por Mariano Torcal y Joan Font, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2012, pp. 11-38; Cees Van der Eijk, Mark N. Franklin con Johan Ackaert et al., *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1996.

mero reducido de escaños en juego en numerosas circunscripciones (provincias) pequeñas y medianas. Mientras, el distrito único para las elecciones europeas en este país aumenta las opciones de obtener representación en el Parlamento Europeo de los partidos con apoyos distribuidos en distintas provincias, al tiempo que impone una barrera de acceso a la Eurocámara a las fuerzas políticas con electores concentrados en algunas de ellas, como los partidos nacionalistas de ámbito estatal, con independencia de su condición de partidos de gobierno en determinadas Comunidades Autónomas, como el País Vasco.<sup>4</sup>

Más ampliamente y desde un punto de vista normativo, el distrito único genera incentivos para la formación de coaliciones electorales de partidos de ámbito no estatal que dificultan a los ciudadanos españoles la conexión del voto en las elecciones europeas con sus preferencias acerca del contenido de las decisiones de la UE en cuya adopción participa el Parlamento Europeo, como se argumentará más adelante.

La europeización de los comicios europeos, por ejemplo, a través de cambios en el sistema electoral tales como la incorporación de una circunscripción y listas paneuropeas permanece en la agenda de trabajo de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, entre otros foros institucionales y de debate político y académico. Estos cambios en las reglas electorales se han ido posponiendo por falta de acuerdo, también tras la salida del Reino Unido de la UE, el 31 de enero de 2020. Cabe apuntar, por otra parte, que las modificaciones en la normativa electoral europea no se negociarían bajo el «procedimiento legislativo ordinario», el único que pone en pie de igualdad al Parlamento y al Consejo, sino con menos poder para la Eurocámara; el procedimiento legislativo aplicable es la «aprobación», uno de los procedimientos especiales bajo el Tratado de Lisboa, junto con la «consulta». Además, es requisito para la reforma electoral a escala europea la unanimidad de los gobiernos nacionales en el Consejo de la UE; esto es, cada país mantiene el derecho de veto individual frente a eventuales cambios en este ámbito.

Por otra parte, sin base en los Tratados, se introdujo en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 la siguiente innovación que cabe analizar.

---

<sup>4</sup> Estas alianzas electorales de partidos de ámbito no estatal tendrían más dificultades todavía para obtener representación en la Eurocámara si la norma española incorporase una barrera legal para las elecciones europeas, como establece para las generales (del 3% de los votos válidos por circunscripción provincial). El umbral electoral para los comicios al Parlamento Europeo está permitido hasta el 5% de los votos válidos a nivel nacional y se aplica en catorce de los veintisiete Estados miembros (Croacia, Eslovaquia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Rumanía: 5%; Austria, Italia, Suecia: 4%; Grecia, 3%; Chipre, 1,8%).

Se incorporó por parte de los principales europartidos la figura de los candidatos principales (*Spitzenkandidaten*), teniendo en cuenta que, tras estos comicios, los primeros celebrados con el Tratado de Lisboa en vigor, de acuerdo con sus resultados, si bien a partir de una propuesta del Consejo Europeo, la Eurocámara elegiría por primera vez al presidente de la Comisión. Estas personas candidatas a presidir la Comisión Europea actúan como el rostro político de los partidos políticos europeos; los cuales, finalmente, de nuevo, en 2019, recurrieron a esta figura, con el propósito, entre otros, como el refuerzo de la posición institucional del Parlamento, de mejorar los datos de participación.

Se ha demostrado que la figura de los *Spitzenkandidaten* ha tenido algún impacto positivo en el control de la abstención,<sup>5</sup> así como en cambios actitudinales a favor de la UE;<sup>6</sup> aunque, estos efectos han sido limitados. En relación con los datos de participación, en 2014, se logró frenar la tendencia descendente para, en 2019, por primera vez desde 1994, volver a superar la barrera del 50%, con el 50,6% de ciudadanos de la UE acudiendo a votar. Evidentemente, esta mejora en los datos de participación no responde solo a la incorporación de las personas candidatas a presidir la Comisión Europea. Sin embargo, debe apuntarse que la mayor politización de la Comisión durante el mandato de Juncker, facilitada por la elección de este como candidato principal del partido vencedor de los comicios europeos de 2014, el

---

<sup>5</sup> Hermann Schmitt, Sara Hobolt y Sebastian Adrian Popa, «Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections», *European Union Politics*, 16, n.º 3, 2015, pp. 347-368, <https://doi.org/10.1177/1465116515584626>; Hermann Schmitt y Sebastian Adrian Popa, *Turnout in the EP Elections 2014. A comparative study of the EU Member States*, Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps), paper n.º 8, 2016.

<sup>6</sup> Jürgen Maier, Berthold Rittberger y Thorsten Faas, «Debating Europe: Effects of the 'Eurovision Debate' on EU Attitudes of Young German Voters and the Moderating Role Played by Political Involvement», *Politics and Governance*, 4, n.º 1, 2016, pp. 55-68, <https://doi.org/10.17645/pag.v4i1.456>; Jürgen Maier, Thorsten Faas, Berthold Rittberger, Jessica Fortin-Rittberger, Kalliope Agapiou Josifides, Susan Banducci, Paolo Bellucci, Magnus Blomgren, Inta Brikse, Karol Chwedczuk-Szulc, Marina Costa Lobo, Mikołaj Cześniak, Anastasia Deligiaouri, Tomaž Deželan, Wouter de Nooy, Aldo Di Virgilio, Florin Fesnic, Danica Fink-Hafner, Marijana Grbeša, Carmen Greab, Andrija Henjak, David Nicolas Hopmann, David Johann, Gábor Jelenfi, Jurate Kavaliauskaite, Zoltan Kmetty, Sylvia Kritzinger, Pedro C. Magalhães, Vincent Meyer, Katia Mihailova, Mihail Mirchev, Ville Pitkänen, Aine Ramonaite, Theresa Reidy, Marek Rybar, Carmen Sammut, José Santana-Pereira, Guna Spurava, Lia-Paschalia Spyridou, Adriana Stefanel, Václav Štětka, Aleksander Surdej, Róbert Tardos, Dimitris Trimitiotis, Christiano Vezzone, Aneta Világi y Gergo Zavecz, «This time it's different? Effects of the Eurovision Debate on young citizens and its consequence for EU democracy – evidence from a quasi-experiment in 24 countries», *Journal of European Public Policy*, 25, n.º 4, 2018, pp. 606-629, <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1268643>.

Partido Popular Europeo (PPE), entre otros factores, sí podría haber contribuido a modificar la percepción de la importancia de las elecciones europeas por parte de algunos ciudadanos.

El hecho de que von der Leyen no hubiese participado en los comicios europeos de 2019 como candidata principal del partido con más escaños en la Eurocámara, el PPE, sirve de argumento, en cambio, en contra de los *Spitzenkandidaten*. Cabe indicar que este sistema de candidatos principales resulta disfuncional debido a la tendencia a la fragmentación en el Parlamento Europeo, al igual que ocurre en numerosos Parlamentos nacionales de la UE, así como la realidad de que es el Consejo Europeo la institución supranacional responsable de la propuesta al Parlamento de la persona candidata a presidir la Comisión, junto con la necesidad de tener en cuenta el coste de dejar en minoría a algún líder nacional miembro del Consejo Europeo, donde esta decisión, al igual que otros nombramientos, podría adoptarse por mayoría cualificada.<sup>7</sup>

Más allá de la figura de los candidatos principales, no obstante, resulta claro que la elección en el Parlamento, recogida en el Tratado de Lisboa, del presidente Juncker, en 2014, y de la presidenta von der Leyen, en 2019, facilitó tanto la politización de la Comisión como la presidencialización de los liderazgos de ambos mandatarios europeos.

Pese a los avances en la elección del presidente o presidenta de la Comisión Europea desde el punto de vista de la politización de esta institución, en particular, y de la UE, en general, esta contribución pone el foco en los programas de los partidos nacionales para las elecciones europeas porque estos partidos continúan siendo los principales agentes en la representación a escala europea a través del Parlamento. Son las organizaciones de partido de ámbito nacional las responsables de reclutar candidatos y adoptar todas las demás decisiones claves en el desarrollo de los comicios al Parlamento Europeo, al igual que ocurre en las elecciones generales de los países, en las que descansa la legitimidad democrática del Consejo Europeo y el Consejo de la UE.

En definitiva, esta investigación se pregunta si la mayor trascendencia de las elecciones a la Eurocámara desde 2014 debida a la ampliación a través del Tratado de Lisboa de las atribuciones de esta institución, cuando menos sobre el papel, ha repercutido en los programas de los par-

---

<sup>7</sup> Vid. Orestes Suárez, «¿Réquiem por el Spitzenkandidat?», *Política y Sociedad*, 58, n.º 1, 2021, <https://doi.org/10.5209/poso.74302>; Cristina Ares, «Presentación del monográfico *Democracia a escala europea, un balance de los primeros diez años del Tratado de Lisboa (2009-2019)*», *Política y Sociedad*, 58, n.º 1, 2021, <https://doi.org/10.5209/poso.71932>.

tidos nacionales, teniendo en cuenta que son estos partidos los principales agentes en la representación de los ciudadanos en el ámbito de la Unión.

Se presenta un estudio exploratorio sobre España, que examina los programas electorales de las fuerzas que han obtenido representación en las ocho elecciones europeas celebradas en este país entre 1987 y 2019. Se analiza la extensión de estos textos, así como las menciones a los grupos políticos en la Eurocámara, los europartidos y, desde 2014, las personas candidatas a presidir la Comisión Europea o *Spitzenkandidaten*, en busca de nuevas complicidades entre las organizaciones nacionales, transnacionales y supranacionales de partido en la elaboración de la oferta programática para los comicios europeos. Se atiende a posibles variaciones en estos factores en el nivel meso de las organizaciones de partido y se plantean eventuales asociaciones entre estas diferencias y la ideología de los partidos o sus menciones negativas a la UE, entre otras variables independientes.

## II. Europartidos, grupos políticos en el Parlamento Europeo y partidos nacionales

De acuerdo con lo apuntado en la introducción, tanto los partidos nacionales como los europartidos y los grupos políticos en el Parlamento Europeo desempeñan distintas funciones clásicas de los partidos en los procesos políticos de la UE. Si bien los primeros son más relevantes y el objeto de estudio principal de esta contribución, conviene clarificar el concepto de «partido político europeo» o europartido, así como la relación entre estas organizaciones transnacionales de partido y los grupos en la Eurocámara.

En primer lugar, los europartidos son las «federaciones transnacionales, extraparlamentarias de partidos políticos nacionales de varios Estados miembros, unidos por afinidad política».<sup>8</sup> En la práctica, las organizaciones transnacionales se crean e institucionalizan en relación con las elecciones al Parlamento Europeo. De los principales europartidos en nuestros días, se constituyeron en el contexto de las primeras elecciones directas a la Eurocámara, celebradas en 1979, el Partido Socialista Europeo (en 1973), el Partido Popular Europeo (en 1976), la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa (en 1976), el Partido Verde Europeo (en 1979) y la Alianza Libre Europea (en 1981). En 2004, se crearon el Partido Demócrata Euro-

---

<sup>8</sup> Isabelle Hertner, «United in diversity? Europarties and their individual members' rights», *Journal of European Integration*, 41, n.º 4, 2019, pp. 487-505, <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1513500>, p. 488.

peo y el Partido de la Izquierda Europea. En 2009/2010, el Partido de los Conservadores y Reformistas Europeos (2009), así como la ya desaparecida Alianza Europea por la Libertad (2010-2016). En 2014, se estableció Identidad y Democracia.

El Reglamento (UE, EURATOM) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas define «partido político europeo» como una «coalición de partidos políticos que persigue objetivos políticos y que está registrado ante la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas establecida en el artículo 6, de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el presente Reglamento» (artículo 2.3).<sup>9</sup> La Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas se encarga de su «registro y control, así como de imponer las sanciones que les sean aplicables» (artículo 6.1).

Los europartidos se reconocen a nivel constitucional en la UE, esto es, en los Tratados, desde la reforma de Ámsterdam. El artículo 10.4 del Tratado de la Unión Europea (TUE) reza: «los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión». También, en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, artículo 12.2, se puede leer: «los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión». Además, el artículo 224 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) prevé que: «el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán mediante reglamentos el estatuto de los partidos políticos a escala europea, a los que se hace referencia en el apartado 4 del artículo 1.º del TUE, y en particular las normas relativas a su financiación».

---

<sup>9</sup> Los requisitos exigidos para este registro son los siguientes (artículo 3.1): *a) su sede debe encontrarse en un Estado miembro de conformidad con sus estatutos; b) sus partidos miembros deben estar representados, en al menos una cuarta parte de los Estados miembros, por diputados al Parlamento Europeo, a parlamentos nacionales o a parlamentos o asambleas regionales, o la coalición o sus partidos miembros deben haber obtenido, en al menos una cuarta parte de los Estados miembros, un mínimo del 3% de los votos emitidos en cada uno de dichos Estados miembros en las últimas elecciones al Parlamento Europeo; b bis) sus partidos miembros no deben ser miembros de otro partido político europeo; c) debe respetar, en particular en su programa y actividades, los valores en los que se basa la Unión, enunciados en el artículo 2 del TUE, a saber, el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías; d) la coalición o sus miembros deben haber participado en las elecciones al Parlamento Europeo o manifestado públicamente la intención de participar en las próximas elecciones al Parlamento Europeo, y e) no debe tener ánimo de lucro.*

El primer Reglamento sobre los europartidos se aprobó en 2003 y el año siguiente estas organizaciones comenzaron a recibir recursos del presupuesto de la UE.

Los partidos políticos europeos operan a nivel transnacional;<sup>10</sup> por ejemplo, favoreciendo la institucionalización de organizaciones de partido de un mismo espacio ideológico, también más allá de las fronteras de la UE, o manteniendo encuentros entre líderes de los partidos nacionales que componen el europartido, tanto en el gobierno como en la oposición en el ámbito de los Estados miembros, en Bruselas, coincidiendo con las reuniones del Consejo Europeo. Pese a algunos avances en los últimos años, principalmente la introducción del sistema de candidatos principales, los europartidos siguen siendo menos relevantes en los procesos políticos de la UE que los grupos en la Eurocámara y los partidos nacionales, como se ha señalado. Véase la tabla 1 acerca de las funciones de los partidos políticos europeos.

Los grupos políticos en el Parlamento Europeo, por su parte, están compuestos por miembros de distintos partidos nacionales, quienes, en el seno de estos grupos, se organizan en delegaciones, de acuerdo con su afiliación a un partido nacional. Los grupos de la Eurocámara actúan, por definición, en el nivel supranacional. Los vínculos entre las delegaciones nacionales de un grupo político eventualmente afiliadas a un mismo europartido varían entre europartidos. La exigencia de un mínimo de 23 eurodiputados de al menos  $\frac{1}{4}$  de los Estados miembros para la constitución de un grupo político en la Eurocámara ha estimulado alianzas entre partidos políticos europeos. Se han conformado grupos donde conviven distintos europartidos, incluso de espacios programáticos diferentes, como acontece en el grupo con larga trayectoria en el Parlamento Europeo «Verdes/Alianza Libre Europea». Otro ejemplo es el grupo político de centro-liberal, denominado, en el ciclo institucional 2019-2024, «Renovar Europa», que reúne miembros de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa (ALDE), el Partido Demócrata Europeo (PDE) y otros europarlamentarios sin afiliación a un europartido, como los vinculados al partido galo La República en Marcha.

---

<sup>10</sup> Steven Van Hecke, «Do Transnational Party Federations Matter? (... Why Should We Care?)», *Journal of Contemporary European Research*, 6, n.º 3, pp. 395-411, p. 398. Disponible en: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/198/231>.

**Tabla 1**  
Funciones de los europartidos

Funciones de los partidos políticos	Europartidos
Estructuración del voto	<i>Limitada.</i> Podría mejorar a través de un mayor empleo del logo del europartido por parte de sus partidos nacionales o la incorporación de listas transnacionales
Movilización y socialización	<i>Limitada.</i> Podría mejorar a través de un mayor empleo del logo del europartido por parte de sus partidos nacionales o la incorporación de listas transnacionales, así como la extensión de la afiliación individual al europartido
Reclutamiento	Solo de los candidatos principales. Podría mejorar con las listas transnacionales
Agregación de intereses	<i>Limitada.</i> Pocos europartidos han establecido una red de organizaciones de la sociedad civil
Diseño de políticas	<i>Limitada.</i> La oferta programática transnacional suele reducirse al mínimo común denominador de los partidos nacionales. Para mejorar el impacto en la elaboración de políticas se precisarían programas más detallados y una relación más fuerte con los grupos políticos en el Parlamento Europeo
Organización del gobierno	<i>Limitada.</i> Se requiere mayor regularidad en los encuentros entre miembros de los europartidos que desempeñan funciones en el seno de las distintas instituciones de la UE
Legitimación del sistema político	<i>Limitada,</i> porque los europartidos no ofrecen una relación fuerte con el sistema

*Fuente:* adaptado de Wouter Wolfs y Jef Smulders «Party finance at the level of the European Union: party finance reform to vitalize the EU's proto-party system?», en *Handbook of Political Party Funding*, editado por Jonathan Mendilow y Eric Phélippeau, Edgar Elgar, 2018, pp. 182-202.

Como muestra de lo anterior, antes de iniciar el epígrafe siguiente sobre la literatura teórica de referencia en esta investigación, para el caso español, la tabla 2 recoge las correspondencias entre los partidos nacionales con representación en la Eurocámara, en 2021, los europartidos a los que pertenecen, los grupos supranacionales donde se integran sus europarlamentarios y la candidatura por la que fueron elegidos en las elecciones europeas de 2019.

**Tabla 2**

Miembros del Parlamento Europeo elegidos en 2019 en España por partido nacional  
(actualizado en 2021)

Partido español con representación en el Parlamento Europeo	Europartido	Grupo Político en el Parlamento Europeo	Candidatura en las elecciones de 2019	N.º de escaños
Partido Popular, PP	Partido Popular Europeo, PPE	Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos), PPE	Partido Popular, PP	13
Partido Socialista Obrero Español, PSOE; Partido de los Socialistas de Cataluña, PSC	Partido Socialista Europeo, PSE	Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas, S&D	Partido Socialista Obrero Español, PSOE	21
Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, C's	Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa, ALDE	Renovar Europa, RE	Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, C's	8
Partido Nacionalista Vasco, PNV	Partido Demócrata Europeo, PDE	Renovar Europa, RE	Coalición por una Europa Solidaria, CEUS	1
Esquerra Republicana de Catalunya, ERC	Alianza Libre Europea, ALE	Verdes/Alianza Libre Europea, Verdes-ALE	Ahora Repúblicas	2
VOX	Partido de los Conservadores y Reformistas Europeos, PCRE	Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos, CRE	VOX	4
Euskal Herria Bildu, EH Bildu		Grupo de la Izquierda, GUE/NGL	Ahora Repúblicas	1
Izquierda Unida, IU	Partido de la Izquierda Europea, PIE	Grupo de la Izquierda, GUE/NGL	Unidas Podemos Cambiar Europa, PODEMOS-IU	2
PODEMOS		Grupo de la Izquierda, GUE/NGL	Unidas Podemos Cambiar Europa, PODEMOS-IU	3

Partido español con representación en el Parlamento Europeo	Europartido	Grupo Político en el Parlamento Europeo	Candidatura en las elecciones de 2019	N.º de escaños
Catalunya en Comú, CC	Partido Verde Europeo, Verdes	Verdes/ Alianza Libre Europea, Verdes-ALE	Unidas Podemos Cambiar Europa, PODEMOS-IU	1
Junts per Catalunya		No inscritos	Lliures per Europa, JUNTS	3
				59

Fuente: elaboración propia.

### III. La representación de los ciudadanos en el ámbito de la Unión a través del Parlamento

La literatura sobre legitimidad democrática de la UE ha llamado la atención acerca del carácter fundamental de la «legitimidad de resultados» (*output legitimacy*) o del rendimiento de las instituciones supranacionales en tanto que instrumentos concebidos para el diseño de políticas beneficiosas para el conjunto de los ciudadanos europeos (como el crecimiento económico, la estabilidad política, la influencia en la arena global, etc.), frente a la «legitimidad de origen» (*input legitimacy*), esto es, la identificación política con la UE, así como el funcionamiento de las cadenas de delegación; en particular, aquella que nace en las preferencias de los electores y condiciona el contenido de las decisiones supranacionales en cuya elaboración participa el Parlamento Europeo.

Adicionalmente, cabe considerar la «legitimidad de proceso» (*throughput legitimacy*), definida como «lo que ocurre dentro de la “caja negra” de la gobernanza de la UE», en el espacio entre la legitimidad de resultados y la legitimidad de origen.<sup>11</sup> Esta legitimidad de proceso se centra «en la calidad de los procesos de gobernanza por los cuales los actores institucionales de la UE formulan e implementan políticas (*output policies*) en respuesta a la política (*input politics*)».<sup>12</sup> Este concepto se vincula a la dimensión participativa de la democracia en el ámbito de la Unión, la transparencia o la rendición de cuentas, entre otros atributos. Si la legitimidad de origen puede entenderse como

<sup>11</sup> Vivien A. Schmidt, «The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?», *European Economy Discussion Papers*, n.º 15. Bruselas: Directorate-General for Economic and Financial Affairs/ European Commission, <https://doi.org/10.2765/5015>, p. 25.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 24.

el gobierno «del pueblo» y la legitimidad de resultados como el gobierno «para el pueblo», la legitimidad de proceso es el gobierno «con el pueblo».<sup>13</sup>

La Gran Recesión y las demás crisis concatenadas desde 2008 (la llamada crisis de los refugiados de 2015, la salida británica de la Unión a partir del referéndum celebrado en junio de 2016, la crisis del Estado de derecho en países como Hungría y Polonia, entre otros retos) habrían dañado la legitimidad de resultados de la UE o, al menos, conferido mayor visibilidad a algunas debilidades de las dimensiones participativa y, sobre todo, representativa de la democracia a escala europea. Por ello, como se ha señalado, cobra relevancia la influencia de los partidos en la toma de decisiones supranacionales.

La literatura sobre partidos y elaboración de políticas de la UE no es extensa, pues se ha tendido a desestimar el papel de las organizaciones de partido en los procesos políticos europeos. Más habituales han sido los trabajos sobre el impacto de la integración europea en la política de partidos doméstica, empleando de forma más o menos explícita el enfoque de la europeización «de arriba abajo».<sup>14</sup> Además, como se ha hecho notar en el epígrafe anterior, los europartidos no se regularon hasta 2003 y únicamente reciben recursos del presupuesto de la UE desde 2004.

Teniendo en cuenta la evolución de la configuración institucional y de la política de la UE a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, aplicamos al nivel supranacional, como herramientas analíticas y referencias normativas, las asunciones clásicas sobre el funcionamiento de la democracia representativa.<sup>15</sup> Esto es: i) los partidos políticos constituyen el principal agente de la representación, debido a su papel en la conformación de preferencias políticas, así como su traslación a las arenas de toma de deci-

---

<sup>13</sup> Vivien A. Schmidt, «Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and “Throughput”», *Political Studies*, 61, 2013, pp. 2-22, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>, pp. 4-5.

<sup>14</sup> Vid. Dimitri Almeida, *The Impact of European Integration on Political Parties: Beyond the Permissive Consensus*, Routledge, Abingdon, 2012; Erol Külahci, *Europeanisation and Party Politics: How the EU Affects Domestic Actors, Patterns and Systems*, ECPR Press, Colchester, 2012; Robert Ladrech, «Europeanization of national politics», en *Routledge Handbook of European Politics*, editado por José M. Magone, Routledge, Londres y Nueva York, 2015, pp. 576-589; Thomas Poguntke, Nicholas Aylott, Elisabeth Carter, Robert Ladrech y Kurt Richard Luther (eds.), *The Europeanization of National Political Parties. Power and organizational adaptation*, Routledge, Abingdon, 2007.

<sup>15</sup> Vid. Torbjörn Bergman, Wolfgang C. Müller y Kaare Strøm, «Introduction: Parliamentary democracy and the chain of delegation», *European Journal of Political Research*, 37, n.º 3, 2000, pp. 255-260, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00512>; Ian Budge, Michael McDonald, Paul Pennings y Hans Keman, *Organizing Democratic Choice: Party Representation over Time*, Oxford University Press, Oxford, 2012; Hans-Dieter Klingemann, Richard I. Hofferbert e Ian Budge, *Parties, policies, and democracy. Theoretical lenses on public policy*, Westview Press, Boulder, 1994; Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2006.

siones públicas; ii) las preferencias de los ciudadanos, expresadas en las elecciones, condicionan el diseño de las decisiones o políticas; iii) los partidos desarrollan un trabajo de estudio de los asuntos públicos, priorización de temas y elaboración de propuestas; iv) los ciudadanos conocen la oferta de los partidos, habitualmente no a partir de la lectura de los programas electorales, sino sobre todo a través de los medios de comunicación y del debate político; v) los parlamentarios y los gobiernos tienen en cuenta los programas por los que resultaron elegidos, y eventualmente los acuerdos de coalición; vi) los programas electorales se emplean también en la formación de coaliciones, así como en las negociaciones a lo largo del mandato entre las distintas instituciones que conforman los poderes legislativo y ejecutivo. En el caso de la UE, para la elección de la persona que presidirá la Comisión Europea y la definición de su discurso de investidura o en las negociaciones entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento a lo largo del ciclo institucional de cinco años.

Por otra parte, a escala europea, como en el ámbito nacional, la ideología aporta un marco de referencia estable para los ciudadanos y sus representantes, que simplifica la conformación de posiciones políticas y su traslación al contenido de las decisiones de la UE, a lo largo de las cadenas de delegación, a través de los comicios al Parlamento Europeo, así como de las elecciones generales de los veintisiete Estados miembros, debido al impacto de estas últimas en la composición del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros de la UE, como se ha dicho.

#### **IV. ¿Cómo hemos estudiado el impacto en los programas de la evolución de la representación en la Unión?**

Nuestro estudio exploratorio de España aborda la oferta programática de los partidos y coaliciones que han obtenido representación en las ocho elecciones al Parlamento Europeo celebradas en este país desde 1987.

Hemos generado datos propios, a partir del análisis de contenido de 68 programas: seis de 1987, nueve de 1989, seis de 1994, ocho de 1999, nueve de 2004, ocho de 2009, doce de 2014 y diez de 2019, según se recoge en la tabla 3. Agradecemos al proyecto *Euromanifestos* (<http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/manifestos/>) la puesta a disposición de la colección de programas para las elecciones europeas de España de 1987 a 2014; los textos de 2019 han sido recogidos y añadidos por las autoras de esta investigación.

La colección completa con la que trabajamos incluye los productos programáticos de todas las candidaturas españolas que han accedido a la Eurocámara, con las únicas excepciones de Herri Batasuna en 1987 y 1989, la Coalición por la Europa de los Pueblos de 1987 y la Agrupación de Electores José María Ruiz Mateos en 1989.

**Tabla 3**  
Partidos y coaliciones autoras de programas

Autor (nombre, acrónimo)	1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019
Alianza Popular/Partido Popular, AP/PP	x	x	x	x	x	x	x	x
Centro Democrático y Social, CDS	x	x						
Convèrgencia i Unió, CiU	x	x	x	x	x	x	x	
Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco, EAJ-PNV	x	x	x	x	x	x	x	x
Izquierda Unida, IU	x	x	x	x	x	x	x	x
Partido Socialista Obrero Español, PSOE	x	x	x	x	x	x	x	x
Partido Andalucista, PA		x		x				
Izquierda de los Pueblos, IP		x						
Por la Europa de los Pueblos, P.E.P.		x						
Bloque Nacionalista Galego, BNG			x	x		x	x	x
Euskal Herritarrok, EH				x				
Eusko Alkartasuna, EA					x			
Esquerra Republicana de Catalunya, ERC					x	x		x
Galeusca - Pueblos de Europa, GALEUSCA					x			
Europa de los Pueblos, EDP					x			
Unión Progreso y Democracia, UPyD						x	x	
Ciudadanos - Partido de la Ciudadanía, C's							x	x
Verdes Equo, EQUO							x	
L'Esquerra pel Dret a Decidir, EPDD							x	
Podemos, PODEMOS							x	x
Los Pueblos Deciden, LPD							x	
Euskal Herria Bildu, EH Bildu								x
Vox, VOX								x

*Fuente:* elaboración propia.

Las variables dependientes para las que ofrecemos datos son la extensión de la oferta, medida por el número de palabras de los programas, así como la implicación de los europartidos, los *Spitzenkandidaten* y los grupos políticos en la Eurocámara en su diseño, a través de la cuantificación de las menciones a cada uno de estos actores en los programas electorales nacionales. En el análisis de contenido, hemos empleado Microsoft Word para codificar todos los textos, convirtiéndolos previamente, en su caso, desde las herramientas de procesamiento alternativas empleadas por sus autores para la publicación de los programas. A fin de garantizar la fiabilidad, cada texto se codificó cuando menos en dos ocasiones. Las referencias a las personas candidatas a presidir la Comisión Europea se han buscado a través de las siguientes opciones. En primer lugar, se han intentado localizar en el texto los apellidos de las distintas personas candidatas. A continuación, se han realizado búsquedas empleando: «candidat\*», «president\*» y «comisión», así como las traducciones correspondientes en las lenguas de redacción de los programas distintas al castellano, como «candidat», «president» o «comissió».

Debido a los factores institucionales y otros políticos de ámbito europeo que hemos adelantado en los primeros epígrafes de esta contribución, nos interesa la evolución de los antedichos indicadores desde la primera elección europea celebrada tras la adhesión de España a la entonces Comunidad y, en particular, a partir de los comicios europeos de 2014, tanto en el nivel macro del país como en el nivel meso de los partidos políticos. En este último, hemos valorado si la ideología, las referencias negativas a la UE o la condición de partido de gobierno a nivel nacional en el momento de la elección europea podrían coadyuvar a la explicación de las diferencias observadas en los resultados obtenidos. Las fuentes de datos que hemos empleado para las variables independientes son las siguientes: i) ideología o posición en la dimensión izquierda-derecha y condición de partido de gobierno, *Parliaments and governments* (<http://www.parlgov.org/>);<sup>16</sup> ii) referencias negativas a la UE y familia de partidos, *Manifesto Project* (<https://manifestoproject.wzb.eu/>).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Vid. Holger Döring y Manow Philip, *Parliaments and governments database (Parl-Gov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies*, versión 09.07.2021, [parlgov.org](http://parlgov.org) — [dataverse.harvard.edu/dataverse/parlgov](http://dataverse.harvard.edu/dataverse/parlgov).

<sup>17</sup> Vid. Andrea Volkens, Tobias Burst, Werner Krause, Pola Lehmann, Theres Matthieß, Nicolas Merz, Sven Regel, Bernhard Weßels y Lisa Zehnter, *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR)*, versión 2020b, *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)*, Berlin, <https://doi.org/10.25522/manifesto.mpsds.2020b>.

Este examen preliminar sirve para conocer el caso español en los factores medidos, realizar algunas observaciones sobre los comicios europeos en tanto que cadena de delegación crecientemente relevante debido al fortalecimiento del Parlamento Europeo en la configuración institucional de la UE y formular algunas hipótesis de cara a investigaciones en perspectiva comparada con distintos Estados miembros. El epígrafe siguiente se dedica a presentar y analizar los datos obtenidos.

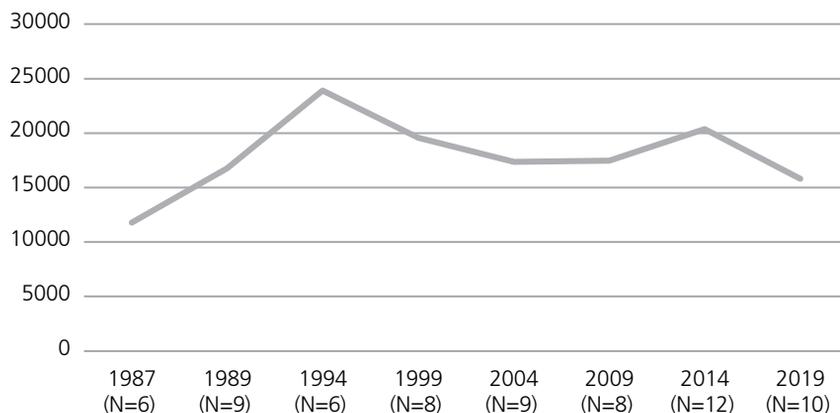
## V. ¿Existe variación en los programas españoles para Europa?

### 1. Extensión de la oferta programática

En primer lugar, en relación con la extensión de los programas, en el nivel macro del país, a partir de 2009, cabe destacar tanto la ampliación de los textos de 2014 (media del número de palabras: 20.384) respecto a los de 2009 (extensión media: 17.466 palabras) como el recorte de los programas de 2019 (media: 15.830 palabras). El gráfico 1 muestra los cambios en este indicador desde 1987.

**Gráfico 1**

Número de palabras de los programas españoles para las elecciones al Parlamento Europeo (media elección)



*Fuente:* elaboración propia.

Así, el mayor poder institucional de la Eurocámara no parece contribuir a la ampliación de la oferta programática para Europa de los partidos españoles. En cambio, en el nivel meso, la más frecuente politización de temas de la UE desde el inicio de la Gran Crisis podría favorecer una menor concreción de las propuestas de algunos de ellos.

Observando estos datos de España, de cara a la incorporación al estudio de otros Estados miembros, a nivel macro, podrían plantearse hipótesis como que los programas europeos crecen durante los primeros años de pertenencia de un país a la UE (*efecto novedad o aprendizaje*) y también cuando aumenta la preocupación de los ciudadanos de ese Estado por temas que pudiesen coadyuvar a resolver las instituciones supranacionales o que se encuentran en el momento de la elección europea en negociación en el ámbito de la Unión; por ejemplo, en el caso de España, una reforma de la política agraria común.

En el nivel meso de los partidos, como se detalla en la tabla 4, entre los cuatro autores de programas en todos los comicios europeos celebrados desde 1987, que son AP/PP, EAJ-PNV, IU y PSOE, los dos últimos, junto con C's y Podemos, desarrollaron más sus propuestas de 2019. De hecho, el de 2019 es el programa europeo más largo de C's, Podemos y PSOE, y el segundo más extenso de IU.

**Tabla 4**  
Número de palabras de cada programa analizado

Autor	1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019
AP/PP	6.837	25.316	34.316	17.356	11.657	30.987	28.457	7.983
CDS	19.206	19.745						
CiU	15.399	12.667	21.430	40.284	32.408	32.248	35.063	
EAJ-PNV	26.336	33.085	38.810	12.489	40.993	12.305	22.054	9.813
IU	889	11.511	34.010	49.464	21.297	30.470	38.307	48.430
PSOE	2.047	9.742	9.204	3.604	7.336	9.448	4.850	11.005
PA		170		17.301				
BNG			5.646	15.015		7.090	11.121	4.346
EH				985				
EA					10.868			

Autor	1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019
ERC					22.784	6.532		28.926
UPyD						10.652	16.254	
C's							6.749	8.841
EQUO							29.537	
PODEMOS							9.733	29.299
EH Bildu								1.548
VOX								8.118
IP		12.645						
P.E.P.		26.277						
GALEUSCA					3.074			
EDP					5.952			
EPDD							41.023	
LPD							1.464	

*Fuente:* elaboración propia. AP/PP: Alianza Popular/Partido Popular; CDS: Centro Democrático y Social; CiU: Convergència i Unió; EAJ-PNV: Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco; IU: Izquierda Unida; PSOE: Partido Socialista Obrero Español; PA: Partido Andalucista; BNG: Bloque Nacionalista Galego; EH: Euskal Herritarrok; EA: Eusko Alkartasuna; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; UPyD: Unión Progreso y Democracia; C's: Ciudadanos - Partido de la Ciudadanía; EQUO: Verdes Equo; PODEMOS: Podemos; EH Bildu: Euskal Herria Bildu; VOX: Vox; IP: Izquierda de los Pueblos; P.E.P.: Por la Europa de los Pueblos; GALEUSCA: Galeusca-Pueblos de Europa; EDP: Europa de los Pueblos; EPDD: L'Esquerra pel Dret a Decidir; LPD: Los Pueblos Deciden.

La tabla 5, a continuación, recoge la variación de los programas de 2019 con relación a los de 2014, en los siete partidos para los que resulta posible calcular esta variable, así como su ideología y la presencia de alguna idea negativa sobre la UE en su oferta programática. En los casos analizados, puede tener interés la relación entre la ampliación del programa electoral europeo y las posiciones ligeramente más críticas con la UE de IU y Podemos, así como la reducción del texto del PP en 2019, que podría vincularse a las diferencias en las posiciones sobre algunos temas de la UE en el seno de su europartido y su grupo político en la Eurocámara.

**Tabla 5**

Variación en la extensión de los programas electorales españoles para Europa de 2019 en relación con los comicios anteriores de 2014

Cambio en la extensión del programa electoral europeo de 2019 (variación en el número de palabras)	-20.474	-12.241	-6.775	2.092	6.155	10.123	19.566
Partido	AP/PP	EAJ-PNV	BNG	C's	PSOE*	IU	Podemos
Familia de partidos	conservador	étnico/regional	étnico/regional	liberal	socialdemócrata	izquierda	izquierda
Argumentos negativos sobre la UE en los programas (Escala 0-100)	—	—	—	—	—	0,137	0,174
Posición izquierda-derecha (Escala 0-10)	7,6	6,2	2,9	6	3,7	2	1,3

*Fuente:* elaboración propia. Fuentes de datos de las variables independientes: familia de partidos y referencias negativas a la UE (esto último, en los programas de la elección general más próxima a la europea), *Manifesto Project* (<https://manifestoproject.wzb.eu/>); posición en la dimensión izquierda-derecha, *Parliaments and governments* (<http://www.parlgov.org/>). El asterisco (\*) señala el partido en el gobierno nacional en el momento de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019.

Del mismo modo, de cara a estudios comparados con otros países, en el nivel meso de los partidos, se propondrían capturar el impacto en las variables dependientes de la ideología, las menciones negativas a la UE, el hecho de formar parte en el momento de la elección europea del gobierno nacional o, tal y como se ha planteado para el nivel macro de los Estados miembros, el *efecto aprendizaje*; esto es, se esperaría un menor desarrollo de los primeros programas europeos de cada partido.

## 2. Referencias a los europartidos

Con relación a las referencias a los europartidos en los programas españoles para las elecciones al Parlamento Europeo, lo primero que debe subrayarse es su incremento en 2004, coincidiendo con la primera regulación

de estas organizaciones transnacionales, a través del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de noviembre de 2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea; no solo, pero, también porque la coalición Europa de los Pueblos (EDP) incluyó en su programa 16 menciones a la Alianza Libre Europea (ALE). Desde 2004, a nivel macro, estas referencias descendieron elección tras elección. Aunque, el PSOE citó al Partido Socialista Europeo (PSE) en 2019 más que nunca, en cuatro ocasiones.

A nivel meso, comparando partidos y coaliciones electorales en este indicador, si bien los partidos nacionalistas de ámbito regional afiliados a ALE no siempre mencionan al europartido en sus programas, cabe destacar que, de las 96 referencias a estas organizaciones transnacionales que contienen los 68 programas examinados, 49, el 51,04%, se corresponden con ALE. Por tanto, de cara a diseños de investigación con más Estados, cabría incorporar como variable independiente el nacionalismo periférico o la pertenencia al europartido ALE.

**Tabla 6**

Referencias a los europartidos en los programas españoles para las elecciones europeas

Autor	1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019	Total
AP/PP		1	4			5	4	1	15
EAJ-PNV							2		2
IU					1	12	3	3	19
PSOE		1	3	1	2			4	11
EA					8				8
ERC					8				8
EQUO							1		1
P.E.P.		16							16
EDP					16				16
EPDD							1		1
Total		18	7	1	35	17	11	8	96

*Fuente:* elaboración propia. AP/PP: Alianza Popular/Partido Popular; EAJ-PNV: Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco; IU: Izquierda Unida; PSOE: Partido Socialista Obrero Español; EA: Eusko Alkartasuna; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; EQUO: Verdes Equo; P.E.P.: Por la Europa de los Pueblos; EDP: Europa de los Pueblos; EPDD: L'Esquerra pel Dret a Decidir.

Además, teniendo en cuenta las menciones a los europartidos en los programas de IU, PP y PSOE, cabría avanzar en el estudio comparado de las relaciones entre los partidos nacionales y los europartidos. Por ejemplo, ¿qué diferencias en las conexiones entre las organizaciones de partido de ámbito nacional y transnacional, que pueden coadyuvar a explicar la variación en los lazos entre estos partidos nacionales y transnacionales a la hora de formular la oferta programática nacional para Europa, pueden identificarse entre partidos políticos europeos, todos ellos con trayectorias consolidadas, como ALE, el Partido de la Izquierda Europea (PIE), el Partido Popular Europeo (PPE) y el PSE, por una parte, y ALDE (Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa) y el PDE (Partido Demócrata Europeo), por otra?

### 3. Menciones a las personas candidatas a presidir la Comisión Europea

En este estudio preliminar sobre España, únicamente los programas de IU de 2014 y del PSOE de 2019 mencionan a las personas candidatas a presidir la Comisión Europea (*Spitzenkandidaten*).

**Tabla 7**

Referencias a los *Spitzenkandidaten*

Autor	2014	2019
IU	1	
PSOE		2

Fuente: elaboración propia. IU: Izquierda Unida; PSOE: Partido Socialista Obrero Español

La práctica ausencia de referencias a estas personas candidatas, nombradas por los principales partidos europeos antes de las elecciones de 2014 y 2019, quizás se deba, en primer término, a la falta de institucionalización de la figura de los *Spitzenkandidaten*. Las comparaciones con otros países aportarán luz sobre eventuales variaciones en este factor y su explicación.

### 4. Referencias a los grupos políticos en la Eurocámara

En los programas españoles para las elecciones al Parlamento Europeo, las referencias a los grupos políticos en esta institución tampoco son frecuentes y, al igual que las menciones a los europartidos, descienden desde 2004. Para las personas expertas en asuntos europeos, o conocido el aporte

al diseño de políticas de la UE de los grupos en la Eurocámara, los datos de este indicador podrían resultar menos esperables, en comparación con los anteriores (las referencias a los europartidos y a las personas candidatas a presidir la Comisión Europea); sin embargo, evidentemente, el papel clave de los grupos supranacionales no es condición suficiente para su reconocimiento en los programas de los partidos políticos nacionales.

No obstante, existen también diferencias en este indicador en el nivel meso de los partidos. AP/PP cuando menos nombra a su grupo político en el Parlamento Europeo en todos los programas, salvo el de 2014, e IU, sin resultar tan sistemática, también menciona a su grupo supranacional en cinco de las ocho elecciones y, en los comicios de 1999, en siete ocasiones.

Al igual que hemos señalado acerca de los europartidos, cabrían examinar en perspectiva comparada las diferencias entre los grupos de la Eurocámara en lo que respecta al rol de las distintas delegaciones nacionales que conviven en el seno de cada uno de ellos y otros factores relativos a las relaciones entre los partidos nacionales y los grupos donde se integran sus diputados en el Parlamento Europeo que pueden afectar a la elaboración de las preferencias sobre asuntos de la UE de los primeros.

**Tabla 8**

Referencias a los grupos políticos en el Parlamento Europeo

Autor	1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019	Total
AP/PP	2	2	2	1	4	2		1	14
EAJ-PNV	3	1							4
IU		2		7		1	1	1	12
PSOE	4				2			1	7
ERC					3				3
P.E.P.		2							2
Total	9	7	2	8	9	3	1	3	42

*Fuente:* elaboración propia. AP/PP: Alianza Popular/Partido Popular; EAJ-PNV: Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco; IU: Izquierda Unida; PSOE: Partido Socialista Obrero Español; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; P.E.P.: Por la Europa de los Pueblos.

En el epígrafe siguiente, empleamos las asunciones teóricas de partida para valorar algunas implicaciones de nuestros hallazgos. En particular, llamamos la atención sobre el impacto negativo del distrito único para las

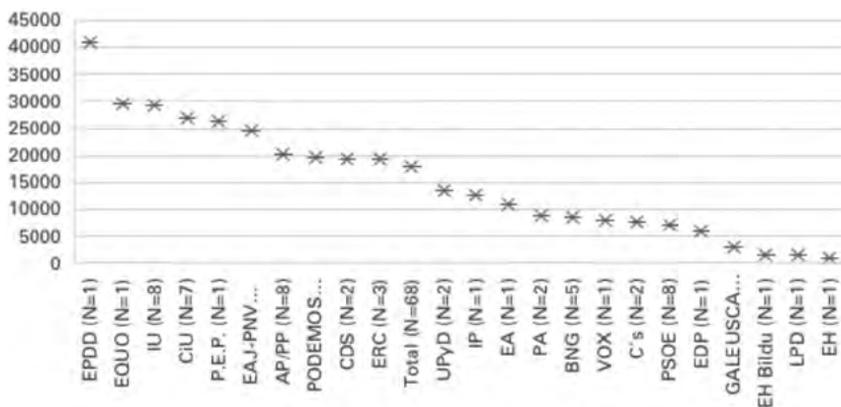
elecciones al Parlamento Europeo en España en el funcionamiento de la representación en el ámbito de la Unión.

## VI. El distrito único como debilidad de las elecciones europeas en España y otros apuntes finales

Como se ha argumentado, esta contribución aplica a las elecciones a la Eurocámara las mismas herramientas teóricas que a los demás comicios que se celebran en los Estados miembros. Especialmente, llama la atención sobre la realidad de que el funcionamiento de la democracia representativa en el ámbito de la Unión, como en cualquier otro contexto político, está condicionado por el desempeño de los partidos, no solo en la movilización de los electores sino, además, en la definición de prioridades y posiciones sobre los distintos asuntos públicos, así como la traslación de las preferencias de los ciudadanos al contenido de las decisiones o políticas que se elaboran en el nivel supranacional. Insistimos en que las elecciones europeas como cadena de delegación ganan interés a partir de los comicios de 2014, con un Parlamento Europeo con mayor poder institucional.

### Gráfico 2

Número de palabras de los programas europeos de España (media autor)



Fuente: elaboración propia.

Nuestro estudio exploratorio de la oferta programática española para las elecciones europeas, desde los primeros comicios a la Eurocámara celebrados en 1987 en este país, evidencia, en primer lugar, la atención que tanto los par-

tidos como las coaliciones electorales, incluso ideológicamente heterogéneas, que obtuvieron representación en cada elección europea prestaron a la definición de preferencias sobre temas de la UE. Con independencia de otras consideraciones, este hecho debe ponerse en valor porque constituye una fortaleza democrática notoria de España y, con ello, del sistema político europeo.

En segundo lugar, sin embargo, del mismo modo a la luz de las asunciones teóricas de esta investigación, hallamos en este Estado miembro una barrera relevante de carácter institucional al traslado, a través de las elecciones europeas, de las preferencias de los ciudadanos a las decisiones adoptadas en el nivel supranacional. Se trata del distrito único. Este elemento del sistema electoral español para los comicios europeos impulsa el agrupamiento en candidaturas programáticamente heterogéneas de partidos cuyos candidatos, una vez electos, actuando de forma coherente, se integran en grupos políticos distintos. Las tablas 9 y 10 muestran estas anomalías en el ciclo institucional 2019-2024.

**Tabla 9**

Miembros del Parlamento Europeo elegidos en 2019 en España por candidatura (actualizado en 2021)

Candidatura española	N.º	Partidos españoles	Grupos Políticos en el Parlamento Europeo
PP	13	PP	Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos)
PSOE	21	20 PSOE, 1 PSC	Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas
C's	8	7 Ciudadanos, 1 independiente	Renovar Europa
Ahora Repúblicas	3	2 ERC, 1 EH Bildu	2 Verdes/Alianza Libre Europea, 1 Grupo de la Izquierda
VOX	4	VOX	Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos
PODEMOS-IU	6	2 Podemos, 1 Anticapitalistas, 2 IU, 1 CC	5 Grupo de la Izquierda, 1 Verdes/Alianza Libre Europea
JUNTS	3	Junts per Catalunya	No inscritos
CEUS	1	PNV	Renovar Europa
	59		

*Fuente:* elaboración propia.

**Tabla 10**  
**Miembros del Parlamento Europeo elegidos en 2019**  
**en España por grupo político (actualizado en 2021)**

Grupo Político en el Parlamento Europeo	N.º (España)	Partidos nacionales (España)	Candidaturas (España)
Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos), PPE	13	Partido Popular	PP
Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas, S&D	21	Partido Socialista Obrero Español (20), Partido de los Socialistas de Cataluña (1)	PSOE
Renovar Europa, RE	9	Ciudadanos (7), independiente (1), Partido Nacionalista Vasco (1)	C's (8), CEUS (1)
Verdes/Alianza Libre Europea, Verdes-ALE	3	Esquerra Republicana de Catalunya (2), Catalunya en Comú (1)	Ahora Repúblicas (2), PODEMOS-IU (1)
Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos, CRE	4	VOX	VOX
Grupo de la Izquierda, GUE/NGL	6	Izquierda Unida (2), Podemos (2), Anticapitalistas (1), EH Bildu (1)	PODEMOS-IU (5), Ahora Repúblicas (1)
No inscritos	3	Junts per Catalunya	JUNTS
	59		

*Fuente:* elaboración propia.

Así, el distrito único penaliza, en primer lugar, a los ciudadanos próximos a los partidos que no cuentan con implantación en el conjunto del Estado o a fuerzas políticas que ocupan posiciones de poder relevantes en el territorio, como EAJ-PNV, entre otros actores. EAJ-PNV ha participado en diferentes alianzas instrumentales para poder influir directamente en la toma de decisiones de la UE a través de la Eurocámara. No

podemos dejar de destacar el hecho de que, a mayores de sus aportes a los programas de las diversas coaliciones electorales de las que ha formado parte a lo largo del tiempo, este partido ha contribuido a todas las elecciones europeas con una propuesta programática propia.

En segundo lugar, más allá de la repercusión en el espacio programático de los electores y partidos más afectados, el distrito único podría estar dificultando al conjunto de los ciudadanos españoles, en mayor medida que en otros Estados, la comprensión del funcionamiento de la elección al Parlamento Europeo como cadena de delegación, así como de la representación en el ámbito de la Unión más ampliamente.

En resumen, con independencia de que pueda existir margen de mejora en el desarrollo de las propuestas de algunos partidos españoles para las elecciones europeas, las debilidades de estos comicios como cadena de delegación desde los electores de este país a las decisiones de la Unión en las que participa el Parlamento Europeo no residen en la aportación de los partidos nacionales a la conformación de preferencias sobre temas de la UE, incluso en lo atinente a las coaliciones electorales de partidos regionales.

Aunque, algunos partidos nacionales pueden estar realizando un trabajo sistemático de elaboración de posiciones sobre la agenda de políticas de la UE y al mismo tiempo evitando someter el grueso de estos asuntos a discusión pública, incluso ante unas nuevas elecciones al Parlamento Europeo. Volviendo a las referencias teóricas de este estudio, considerando que los ciudadanos deben conocer, a partir del debate político y la conversación pública, las posiciones de los partidos acerca de los temas que en la UE se deciden en el nivel supranacional, en comparaciones con otros Estados miembros, cobra particular relevancia la explicación de las similitudes y diferencias entre estas estrategias despolitizadoras de muchos partidos nacionales, las cuales hablan también de los desafíos del proceso de politización tanto de la Comisión Europea como institución como de la UE más generalmente e interpelan a todos los demás actores clave en la representación en el ámbito de la Unión, desde los ciudadanos a los parlamentarios europeos y nacionales de fuerzas políticas rivales, incluyendo los medios de comunicación, cuya contribución a los debates sobre política europea podría del mismo modo engrandecerse.

## VII. Bibliografía

- Almeida, Dimitri. 2012. *The Impact of European Integration on Political Parties: Beyond the Permissive Consensus*. Abingdon: Routledge.
- Ares, Cristina y Luis Bouza. 2019. «Nuevos enfoques teóricos en los análisis de la UE». En *Política de la UE: crisis y continuidad*, editado por Cristina Ares y Luis Bouza, 19-37. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (Colección Academia, n.º 43).
- Ares, Cristina. 2021. «Presentación del monográfico *Democracia a escala europea, un balance de los primeros diez años del Tratado de Lisboa (2009-2019)*», *Política y Sociedad*, 58, n.º 1. <https://doi.org/10.5209/poso.71932>
- Bergman, Torbjörn, Wolfgang C. Müller y Kaare Strøm. 2000. «Introduction: Parliamentary democracy and the chain of delegation», *European Journal of Political Research*, 37, n.º 3: 255-260. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00512>.
- Budge, Ian, Michael McDonald, Paul Pennings y Hans Keman. 2012. *Organizing Democratic Choice: Party Representation over Time*. Oxford: Oxford University Press.
- Corbett, Richard, Francis Jacobs y Darren Neville. 2016. *The European Parliament*. Londres: John Harper Publishing.
- Hertner, Isabelle. 2019. «United in diversity? Europarties and their individual members' rights», *Journal of European Integration*, 41, n.º 4: 487-505. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1513500>
- Hix, Simon y Michael Marsh. 2011. «Second-order effects plus pan-European political swings: an analysis of European Parliament elections across time», *Electoral Studies*, 30, n.º 1: 4-15. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.09.017>.
- Hix, Simon y Bjørn Høyland. 2013. «Empowerment of the European Parliament», *Annual Review of Political Science*, 16: 171-89. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032311-110735>.
- Hobolt, Sara B. y Jae-Jae Spoon. 2012. «Motivating the European voter: parties, issues and campaigns in European Parliament elections», *European Journal of Political Research*, 51, n.º 6: 701-27. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2012.02057.x>.
- Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert e Ian Budge. 1994. *Parties, policies, and democracy. Theoretical lenses on public policy*. Boulder: Westview Press.
- Külahci, Erol. 2012. *Europeanisation and Party Politics: How the EU Affects Domestic Actors, Patterns and Systems*. Colchester: ECPR Press.
- Ladrech, Robert. 2002. «Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis», *Party Politics*, 8, n.º 4: 389-403. <https://doi.org/10.1177/1354068802008004002>.
- Ladrech, Robert. 2015. «Europeanization of national politics». En *Routledge Handbook of European Politics*, editado por José M. Magone, 576-589. Londres y Nueva York: Routledge.
- Maier, Jürgen, Berthold Rittberger y Thorsten Faas. 2016. «Debating Europe: Effects of the 'Eurovision Debate' on EU Attitudes of Young German Voters and the Moderating Role Played by Political Involvement», *Politics and Governance*, 4, n.º 1: 55-68. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i1.456>.

- Maier, Jürgen, Thorsten Faas, Berthold Rittberger, Jessica Fortin-Rittberger, Kalliopi Agapiou Josifides, Susan Banducci, Paolo Bellucci, Magnus Blomgren, Inta Brikse, Karol Chwedczuk-Szulc, Marina Costa Lobo, Mikołaj Cześnik, Anastasia Deligiaouri, Tomaz Deželan, Wouter de Nooy, Aldo Di Virgilio, Florin Fesnic, Danica Fink-Hafner, Marijana Grbeša, Carmen Greab, Andrija Henjak, David Nicolas Hopmann, David Johann, Gábor Jelenfi, Jurate Kavaliauskaitė, Zoltan Kmetty, Sylvia Kritzinger, Pedro C. Magalhães, Vincent Meyer, Katia Mihailova, Mihail Mirchev, Ville Pitkänen, Aine Ramonaite, Theresa Reidy, Marek Rybar, Carmen Sammut, José Santana-Pereira, Guna Spurava, Lia-Paschalia Spyridou, Adriana Stefanel, Václav Štětka, Aleksander Surdej, Róbert Tardos, Dimitris Trimithiotis, Christiano Vezzoni, Aneta Világi y Gergo Zavec. 2018. «This time it's different? Effects of the Eurovision Debate on young citizens and its consequence for EU democracy – evidence from a quasi-experiment in 24 countries», *Journal of European Public Policy*, 25, n.º 4: 606-629. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1268643>.
- Mayoral, Juan. 2011. «Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty. Institutional changes regarding democratic government in the EU», *European Union Democracy Observatory (EUDO)*. Florencia: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Poguntke, Thomas, Nicholas Aylott, Elisabeth Carter, Robert Ladrech y Kurt Richard Luther (eds.). 2007. *The Europeanization of National Political Parties. Power and organizational adaptation*. Abingdon: Routledge.
- Reif, Karlheinz y Hermann Schmitt. 1980. «Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results», *European Journal of Political Research*, 8, n.º 1: 3-44. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>.
- Ripoll, Ariadna. 2018. *The European Parliament*. Londres: Red Globe Press.
- Ripoll, Ariadna. 2021. «Conclusions: What future for the Treaty of Lisbon?» [Monográfico *Democracia a escala europea, un balance de los primeros diez años del Tratado de Lisboa (2009-2019)*], *Política y Sociedad*, 58, n.º 1. <https://doi.org/10.5209/poso.72661>
- Rittberger, Berthold. 2012. «Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament», *Journal of Common Market Studies*, 50 (S. 1): 18-37. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02225.x>.
- Schmidt, Vivien A. 2013. «Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and “Throughput”», *Political Studies*, 61: 2-22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>.
- Schmidt, Vivien A. 2015. «The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?», *European Economy Discussion Papers*, n.º 15. Bruselas: Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission. <https://doi.org/10.2765/5015>.
- Schmitt, Hermann, Sara Hobolt y Sebastian Adrian Popa. 2015. «Does personalization increase turnout? *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections», *European Union Politics*, 16, n.º 3: 347-368. <https://doi.org/10.1177/1465116515584626>.

- Schmitt, Hermann y Sebastian Adrian Popa. 2016. «Turnout in the EP Elections 2014. A comparative study of the EU Member States», *Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps)*, paper n.º 8.
- Schmitt, Hermann e Ilke Toygür. 2016. «European Parliament Elections of May 2014: Driven by National Politics or EU Policy Making?», *Politics and Governance*, 4, n.º 1: 167-181. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i1.464>.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller y Torbjög Bergman. 2006. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Suárez, Orestes. 2021. ¿Réquiem por el *Spitzenkandidat*?, *Política y Sociedad*, 58, n.º 1. <https://doi.org/10.5209/poso.74302>.
- Torcal, Mariano y Joan Font. 2012. «Introducción: las elecciones europeas de 2009. Un marco de discusión». En *Elecciones Europeas 2009*, editado por Mariano Torcal y Joan Font, 11-38. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Van der Eijk, Ceas, Mark N. Franklin con Johan Ackaert et al. 1996. *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Van Hecke, Steven. 2010. «Do Transnational Party Federations Matter? (... Why Should We Care?)», *Journal of Contemporary European Research*, 6, n.º 3: 395-411. Disponible en: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/198/231>.
- Wolfs, Wouter y Jef Smulders. 2018. «Party finance at the level of the European Union: party finance reform to vitalize the EU's proto-party system?». En *Handbook of Political Party Funding*, editado por Jonathan Mendilow y Eric Phélippeau, 182-202. Edgar Elgar.

## Apéndice I. Programas analizados

- Alianza Popular. 1987. *En Europa con prestigio. Programa marco para el Parlamento Europeo junio de 1987*.
- Bloque Nacionalista Galego. 1994. *Programa Elecciones Europeas 1994*.
- Bloque Nacionalista Galego. 1999. *Galiza con voz própia en Europa*.
- Bloque Nacionalista Galego. 2009. *Imos a Europa, vés? Con Galiza, outra idea de Europa!*
- Bloque Nacionalista Galego. 2014. *Corazón na Galiza. Futuro na terra. Rebélate polos teus dereitos!*
- Bloque Nacionalista Galego. 2019. *Galiza con voz própia en Europa*.
- Centro Democrático y Social. 1987. *El centro avanza. Programa electoral para el Parlamento Europeo*.
- Centro Democrático y Social. 1989. *Paso al centro*.
- Ciudadanos. 2014. *La fuerza de la Unión. Ciudadanos al Parlamento Europeo*.
- Ciudadanos. 2019. *Programa electoral elecciones europeas 2019*.
- Coalición Europa de los Pueblos. 2004. *Europa de los pueblos*.
- Coalición Por la Europa de los Pueblos. 1989. *Programa-marco electoral para las elecciones al Parlamento Europeo*.

- Convergència i Unió. 1987. *Catalunya, veu i vot a Europa*.
- Convergència i Unió. 1989. *La via directa a Europa*.
- Convergència i Unió. 1994. *Amb força a Europa*.
- Convergència i Unió. 1999. *Programa electoral per a les eleccions europees*.
- Convergència i Unió. 2004. *Una nova Europa ampliada oberta a les persones i al món*.
- Convergència i Unió. 2009. *Programa electoral CiU eleccions europees 2009*.
- Convergència i Unió. 2014. *Programa electoral. Eleccions Europees 2014*.
- Euskal Herria Bildu. 2019. *Euskal Herria Bildu ante las Elecciones Europeas. Crítica, alternativa e iniciativa*.
- Euskal Herritarrok. 1999. *Elecciones al Parlamento Europeo 1999*.
- Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco. 1987. *En tu Ayuntamiento, en tu Diputación, en Europa: De nuevo PNV*.
- Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco. 1989. *...Y ahora Europa*.
- Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco. 1994. *Programa Electoral Elecciones Europeas '94*.
- Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco y Euzko Alkartasuna. 1999. *Elecciones Europeas 1999*.
- Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco. 2004. *Una nueva Europa ampliada abierta a las personas y al mundo*.
- Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco. 2009. *Programa electoral europeas-09*.
- Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco. 2014. *Más Euskadi. Otra Europa*.
- Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco. 2019. *Programa elecciones europeas. Nos mueve Euskadi European Ere*.
- Euzko Alkartasuna. 2004. *Elecciones europeas: mayo 2004*.
- Esquerra Republicana de Catalunya. 2004. *Programa Eleccions al Parlament Europeu juny 2004*.
- Esquerra Republicana de Catalunya. 2009. *Programa electoral Eleccions al Parlament Europeu 2009*.
- Esquerra Republicana de Catalunya. 2019. *A Europa, drets i llibertats. Programa electoral. Eleccions al Parlament Europeu 2019*.
- GalEusCa - Pueblos de Europa. 2004. *Acuerdo de coalición*.
- Izquierda de los Pueblos. 1989. *Europa ets tu. Programa i propostes*.
- Izquierda Unida. 1987. *Vota Izquierda Unida. Ahí está*.
- Izquierda Unida. 1989. *Elecciones Parlamento Europeo Junio 1989*.
- Izquierda Unida. 1994. *Programa Europeas 1994*.
- Izquierda Unida. 1999. *Programa europeo. Por la Europa de los ciudadanos*.
- Izquierda Unida. 2004. *Otra Europa es posible Izquierda Unida ahora*.
- Izquierda Unida. 2009. *Tu voz en Europa. Programa electoral elecciones europeas 2009*.
- Izquierda Unida. 2014. *Programa para las elecciones europeas 2014*.
- Izquierda Unida. 2019. *Programa para las elecciones al Parlamento Europeo*.
- L' Esquerra pel Dret a Decidir. 2014. *Comencem el #noupaís ara, a Europa*.
- Los Pueblos Deciden. 2014. *Manifiesto de la candidatura para las Elecciones al Parlamento Europeo*.

- Partido Andalucista. 1989. *Defiende Andalucía con tu voto.*
- Partido Andalucista. 1999. *Apuesta por Andalucía en Europa.*
- Partido Popular. 1989. *Europa Unida Democrática Solidaria Popular.*
- Partido Popular. 1994. *Fuertes en Europa.*
- Partido Popular. 1999. *Un programa para España en Europa.*
- Partido Popular. 2004. *Contigo fuertes en Europa.*
- Partido Popular. 2009. *Programa electoral extenso elecciones al Parlamento Europeo 7 junio 2009.*
- Partido Popular. 2014. *Programa electoral elecciones al Parlamento Europeo 25 mayo 2014. En la buena dirección.*
- Partido Popular. 2019. *Elecciones europeas 2019. Manifiesto del Partido Popular ante las elecciones europeas de 2019.*
- Partido Socialista Obrero Español. 1987. *Nuestro futuro es Europa. Ganaremos el desafío europeo.*
- Partido Socialista Obrero Español. 1989. *Con fuerza en Europa.*
- Partido Socialista Obrero Español. 1994. *Manifiesto Europeo '94.*
- Partido Socialista Obrero Español. 1999. *Más Europa.*
- Partido Socialista Obrero Español. 2004. *Manifiesto europeas 2004.*
- Partido Socialista Obrero Español. 2009. *Manifiesto-Programa electoral PSOE «Europeas 2009».*
- Partido Socialista Obrero Español. 2014. *Declaración política del Comité Federal elecciones europeas 2014.*
- Partido Socialista Obrero Español. 2019. *Programa para las elecciones al Parlamento Europeo.*
- PODEMOS. 2014. *Documento final del programa colaborativo.*
- PODEMOS. 2019. *Programa de Podemos para una Europa con más democracia, derechos, justicia y futuro.*
- Unión Progreso y Democracia. 2009. *Elecciones al Parlamento Europeo 2009 Programa Electoral.*
- Unión Progreso y Democracia. 2014. *Elecciones al Parlamento Europeo 2014 programa electoral.*
- Verdes Equo. 2014. *Por la Europa de las personas: Reinicia Europa.*
- Vox. 2019. *Programa electoral para las elecciones europeas de 2019. En Europa, por España.*

## Apéndice II. Resultados de las elecciones al Parlamento Europeo en España, número de escaños

*(La salida del Reino Unido de la UE otorgaría posteriormente a este país cinco nuevos asientos, como se refleja en las tablas del cuerpo del trabajo)*

	1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019
Alianza Popular/Partido Popular	17	15	28	27	24	24	16	12
Centro Democrático y Social	7	5						
Convergencia i Unió	3	2	3	3				
Izquierda Unida (con otros partidos en ocasiones)	3	4	9	4	2	2	6	—
Partido Socialista Obrero Español	28	27	22	24	25	23	14	20
Herri Batasuna	1	1						
Coalición por la Europa de los Pueblos	1							
Partido Andalucista		1						
Por la Europa de los Pueblos (P.E.P.)		1						
Izquierda de los Pueblos		1						
Agrupación de Electores José María Ruiz Mateos (Ruiz-Mateos)		2						
Coalición Nacionalista (CN)		1						
Coalición Nacionalista (CN)			2					
Coalición Europea				2				
Coalición Nacionalista + Europa de los Pueblos (CN-EP)				2				
Bloque Nacionalista Galego				1				
Euskal Herritarrok				1				
Europa de los Pueblos (EDP)					1			
GalEusCa - GalEusCa - Pueblos de Europa					2			
Coalición por Europa (CEU)						3	3	
Unión Progreso Y Democracia						1	4	

	1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019
Europa De Los Pueblos-Verdes (EDP-V)						1		
Ciudadanos - Partido de la Ciudadanía (C'S)							2	7
Podemos							5	—
L'Esquerra Pel Dret A Decidir (EPDD)							2	
Los Pueblos Deciden (LPD)							1	
Primavera Europea (Primavera E)							1	
Unidas Podemos Cambiar Europa (PODEMOS-IU)								6
VOX								3
Ahora Repúblicas								3
Lliures Per Europa (JUNTS)								2
Coalición Por Una Europa Solidaria (CEUS)								1
Total Escaños	60	60	64	64	54	54	54	54

*Fuente:* Elaboración propia.

## Acrónimos de las coaliciones electorales y partidos examinados

ALDE	Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa
ALE	Alianza Libre Europea
AP/PP	Alianza Popular/Partido Popular
BNG	Bloque Nacionalista Galego
CC	Catalunya en Comú
CDS	Centro Democrático y Social
CEUS	Coalición por una Europa Solidaria
CiU	Convèrgencia i Unió
C's	Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía
EA	Eusko Alkartasuna
EAJ-PNV	Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco
EDP	Europa de los Pueblos
EH Bildu	Euskal Herria Bildu
EH	Euskal Herritarrok

EPDD	L'Esquerra pel Dret a Decidir
EQUO	Verdes Equo
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
GALEUSCA	Galeusca - Pueblos de Europa
IP	Izquierda de los Pueblos
IU	Izquierda Unida
JUNTS	Lliures per Europa
LPD	Los Pueblos Deciden
P.E.P.	Por la Europa de los Pueblos
PA	Partido Andalucista
PCRE	Partido de los Conservadores y Reformistas Europeos
PDE	Partido Demócrata Europeo
PIE	Partido de la Izquierda Europea
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PODEMOS	Podemos
PODEMOS-IU	Unidas Podemos Cambiar Europa
PP	Partido Popular
PPE	Partido Popular Europeo
PSC	Partido de los Socialistas de Cataluña
PSE	Partido Socialista Europeo
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
UPyD	Unión Progreso y Democracia
Verdes	Partido Verde Europeo
VOX	Vox

## Sobre las autoras

**Cristina Ares Castro-Conde** sirve como profesora contratada doctora del Departamento de Ciencia Política y Sociología la Universidad de Santiago de Compostela (acreditada ANECA para el cuerpo de profesores Titulares de Universidad). Ha realizado el Máster en Estudios Europeos Políticos y Administrativos del Colegio de Europa de Brujas, y estancias de larga duración en el Departamento Democracia y Democratización del Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB) y el Centro para el Estudio de Europa de la Universidad de Boston. Su actividad investigadora versa sobre temas de política y políticas públicas de la UE, así como acerca de la oferta programática de los partidos, entre otras agendas de investigación. Junto con Luis Bouza, ha editado la obra coral *Política de la Unión Europea: crisis y continuidad* (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2019). Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>.

**Alicia Mangana Ríos** es estudiante de doctorado del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Santiago de Compostela. Sus intereses de investigación tienen que ver con el papel de los partidos y

los parlamentarios en la elaboración de la política de cohesión de la UE, entre otras políticas europeas. Asimismo, se ha formado bajo la supervisión de la profesora Ariadna Ripoll Servent en una estancia de tres meses en el Centro de Estudios de la UE (SCEUS) de la Universidad Paris Lodron de Salzburgo.

### About the authors

**Cristina Ares Castro-Conde** is Associate Professor of European Studies and Comparative Politics at the University of Santiago de Compostela. She holds a PhD in Political Science and Public Administration and a diploma in European Political and Administrative Studies from the College of Europe in Bruges. She has completed her training at other academic institutions such as the WZB Berlin Social Science Center, the Hertie School (Jacques Delors Centre) and the Center for the Study of Europe at Boston University. Her research activity is focused on diverse themes in the field of EU politics and policies, along with the programmatic supply of parties and its translation into policy outputs, among other agendas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>.

**Alicia Mangana Ríos** is a PhD student at the University of Santiago de Compostela. Her research interest deals with the role of political parties and parliamentarians in EU policy processes concerning various issues, such as territorial development. She has stayed at the Salzburg Centre of European Union Studies (SCEUS) at Paris Lodron University of Salzburg for three months under the supervision of Prof. Dr. Ariadna Ripoll Servent.



# ¿Existe impacto de las Políticas Europeas de Innovación Regional en las empresas? Análisis del programa FEDER-Innterconecta del Fondo Tecnológico 2007-2013 en Galicia

*Is there an impact of the European Regional Innovation Policies on enterprises? An analysis of the ERDF-Innterconecta programme of the Technology Fund 2007-2013 in Galicia*

Diego Sande Veiga

Grupo ICEDE, Universidade de Santiago de Compostela  
Xunta de Galicia, Consellería de Cultura, Educación e Universidade  
diego.sande.veiga@usc.es  
diego.sande.veiga@edu.xunta.gal

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2369>

Recibido el 22 de noviembre de 2021  
Aceptado el 17 de enero de 2022

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Las políticas europeas de innovación regional y los resultados empresariales en las regiones con atraso tecnológico: el papel de los Fondos Estructurales.—III. Caracterización del estudio del Fondo Tecnológico y del programa FEDER-Innterconecta. 1. Metodología empleada y limitaciones del análisis propuesto. 2. El Fondo Tecnológico y el programa FEDER-Innterconecta como objeto de estudio. 3. Análisis general de los proyectos aprobados y de las empresas participantes en el programa Innterconecta en Galicia. 4. Evolución comparada de los indicadores de resultados y empleo en las empresas participantes y no participantes en Innterconecta I y II.—IV. Conclusiones. Recomendaciones de política.

---

**Resumen:** Se efectúa una evaluación del impacto del programa de innovación *FEDER-Innterconecta* en los principales indicadores de resultados y de crecimiento empresarial en Galicia. La Comunidad Autónoma, clasificada con el Objetivo Convergencia por la Unión Europea, fue beneficiaria del Fondo Tecnológico 2007-2013, siendo este cuantioso recurso parte de los Fondos Estructurales. El análisis propuesto se centra en las dos primeras convocatorias gallegas del programa *FEDER-Innterconecta* pertenecientes a este Fondo Tecnológico, cuyo período de ejecución se extendió hasta 2015 incluido. El presente estudio valora la participación de las empresas en este programa partiendo de los datos de los indicadores a nivel microeconómico (proyectos, fondos percibidos, redes conformadas, ingresos, resultado del ejercicio, etc.), para lo que se han considerado factores como el sector y el tamaño de las empresas, etc. La evolución de los

indicadores observados muestra la falta de eficiencia en el aprovechamiento de los recursos a la hora de promover el empleo y la mejora de los resultados empresariales en un contexto de crisis económica sistémica. Más allá de las conclusiones extraídas, el estudio permitirá enriquecer la planificación, diseño e implementación de las políticas de investigación, desarrollo e innovación en el futuro.

**Palabras clave:** Evaluación políticas innovación empresarial, impacto Fondos Estructurales, crecimiento y empleo empresas, desarrollo regional.

**Abstract:** *We carried out an evaluation of the impact of the ERDF-Innterconecta innovation programme on the main indicators of results and business growth in Galicia. The Autonomous Community, classified as Convergence Objective region by the European Union, was a beneficiary of the Technology Fund 2007-2013, being this important financial resource part of the Structural Funds. The analysis focuses on the first two Galician calls of the ERDF-Innterconecta programme belonging to this Technology Fund, whose execution period extended up to 2015 included. The current study assesses companies' participation in this programme based on data from indicators at the microeconomic level (projects, funds received, networks formed, revenue, annual results, etc.). In this research factors such as the sector and the size of the companies, etc., have been considered. The evolution of the indicators shows a lack of efficiency in the use of resources to promote employment and business performance in a crisis context. Beyond the conclusions drawn, the study will enable to enrich the planning, design and future implementation of research, development and innovation policies.*

**Keywords:** *Evaluation of business innovation policies, Structural Funds impact, business performance and employment, regional development.*

## I. Introducción

Los devastadores efectos de la crisis económica en Galicia produjeron que el número de empresas innovadoras se viese reducido a menos de la mitad a lo largo del período de programación 2007-2013<sup>1</sup>. En ese difícil contexto, las políticas de austeridad impuestas a nivel europeo, estatal y autonómico provocaron que aumentase la dificultad del tejido empresarial gallego —formado por pequeñas y medianas empresas (pymes) y micropymes fundamentalmente— para acometer proyectos de innovación que mejorasen sus resultados en un entorno crecientemente competitivo.

Al mismo tiempo, en la Unión Europea (UE) las regiones Objetivo Convergencia, como Galicia, han visto progresivamente reducida la asignación presupuestaria destinada a los Fondos Estructurales (FFEE), a lo que cabe unir la menguante asignación a España<sup>2,3</sup>. Con este contexto, en el período de programación 2007-2013 se aprobó a nivel estatal el Programa Operativo Fondo Tecnológico (FT), el cual dispuso de una cantidad superior a los 2.000 millones de euros para promover la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) empresarial. Frente a los postulados defendidos por la literatura académica desde el enfoque evolucionista, los recursos movilizados por el FT se dirigieron de forma principal a las empresas y no a la conformación sistémica. Pero cierto es también que las empresas juegan un papel crucial dentro de los Sistemas Regionales de Innovación (SRI) y, precisamente, el tejido empresarial es más frágil en los territorios con Objetivo Convergencia como consecuencia de los problemas de interacción con otros agentes, la reducida dimensión de las compañías privadas y la especialización productiva en sectores de baja intensidad tecnológica<sup>4</sup>.

Con este punto de partida, se ha seleccionado como objeto de estudio la ejecución y resultados del programa *Innterconecta*, ya que esta ha sido la línea de ayuda central del FT destinada al apoyo a las empresas en territo-

---

<sup>1</sup> Instituto Galego de Estatística, 2015. «Principales indicadores de innovación. Empresas con actividades innovadoras». Acceso el 8 de febrero de 2020, en: [https://www.ige.eu/igebdt/esqv.jsp?ruta=verTabla.jsp?OP=1yB=1yM=yCOD=4779yR=0\[all\]yC=9924\[all\];1\[0\]yF=yS=ySCF=](https://www.ige.eu/igebdt/esqv.jsp?ruta=verTabla.jsp?OP=1yB=1yM=yCOD=4779yR=0[all]yC=9924[all];1[0]yF=yS=ySCF=)

<sup>2</sup> Sande, Diego. 2018. «Análise dos Fondos Europeos para innovación rexional: Avaliación do programa FEDER-Innterconecta do Fondo Tecnolóxico para Galicia en 2007-2015». Tesis doctoral. Universidade de Santiago de Compostela. <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/17896>

<sup>3</sup> Sande, Diego y Vence, Xavier. «Avaliación do impacto do Programa Fondo Tecnolóxico 2007-2013 en Galicia: resultados, concentración das axudas e fugas de recursos». *Revista Galega de Economía*, Vol 28(3) (2019): 95. DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/rge.28.3.5926>

<sup>4</sup> Sande, Diego. *O estrangulamento tecnolóxico de Galiza. Análise das políticas europeas de innovación rexional durante a Gran Recesión* (Santiago de Compostela: Laivento, 2020), 145-146.

rios periféricos y con atraso tecnológico como Galicia<sup>5,6,7</sup>. Y es que en total, este programa ha supuesto la movilización de más de cien millones de euros —una cantidad significativa para la innovación empresarial gallega— en una Comunidad Autónoma beneficiaria de aproximadamente el 20% del FT.

En el marco descrito, esta investigación pretende evaluar si los recursos y proyectos financiados por este Fondo han producido un impacto positivo en los resultados económicos y el empleo de las empresas participantes. La originalidad del trabajo consiste, precisamente, en el empleo de la perspectiva sistémica a la hora de analizar el impacto de los FFEE, situando el foco de atención del impacto en el nivel microeconómico, frente a los frecuentes análisis macroeconómicos. Para lograr los objetivos propuestos los indicadores seleccionados no lo han sido al azar, sino que su elección está motivada por reflejar algunas de las principales características de estos agentes en los territorios Objetivo Convergencia que necesitarían mejora.

A partir de aquí, el artículo se ha estructurado como sigue: en el segundo apartado se presenta el marco teórico, abordando la importancia de las políticas de innovación y del apoyo al desarrollo de las empresas en los territorios con atraso tecnológico; se caracteriza en el tercer apartado tanto la metodología empleada como el objeto de estudio: el FT y el programa *Innterconecta* como políticas de innovación empresarial financiadas con FFEE para, a continuación, analizar los resultados generales del programa y evaluar el impacto en los principales indicadores de resultados empresariales y empleo; por último, en el cuarto apartado los autores exponen las conclusiones y las recomendaciones derivadas del análisis efectuado de cara a futuros diseños de políticas.

## II. Las políticas europeas de innovación regional y los resultados empresariales en las regiones con atraso tecnológico: el papel de los Fondos Estructurales

Existe un consenso generalizado en la literatura académica sobre el hecho de que la innovación es un factor clave de la competitividad empresa-

---

<sup>5</sup> Hollanders, H. *et al.* *Regional Innovation Scoreboard 2014* (Maastricht: InnoMetrics-Merit, European Commission: 2014), 49.

<sup>6</sup> Hollanders, H., *et al.* *Regional Innovation Scoreboard 2016*. (Maastricht: InnoMetrics-Merit, European Commission: 2016), 51.

<sup>7</sup> Hollanders, H., *et al.* *Regional Innovation Scoreboard 2019*. (Maastricht: InnoMetrics-Merit, European Commission: 2019), 25.

rial<sup>8</sup>. Este hecho ha empujado a que la implementación de políticas de innovación haya ido adquiriendo mayor relevancia dentro de los intereses de la política regional<sup>9</sup>. A lo largo de los últimos años, la literatura ha reflejado la inexistencia de una política de innovación única que pueda ser aplicada en todo tipo de regiones<sup>10</sup>. Por este motivo, la UE y los gobiernos regionales han tratado de diseñar políticas de innovación acordes a las necesidades de los SRI<sup>11</sup> y de sus empresas, un enfoque que ha llevado recientemente al surgimiento de las conocidas como estrategias de especialización inteligente<sup>12</sup>.

Para incentivar la innovación es posible aplicar distintos tipos de políticas e instrumentos, diferenciando fundamentalmente entre instrumentos directos e indirectos<sup>13</sup>. Constituye la financiación de proyectos empresaria-

<sup>8</sup> Ver Schumpeter, Joseph Aloise. *Capitalismo, socialismo y democracia* (Madrid: Aguilar, 1968), Sinopsis.

—Nelson, Richard y Winter, Sidney. «The Schumpeterian Tradeoff Revisited». *The American Economic Review*, vol. 72(1), 1982, 116.

—Vence, Xavier. *Economía de la innovación y del cambio tecnológico: una revisión crítica*. (Madrid: Siglo XXI, 1995), 15.

—Rodeiro, David, y López, María Celia (2007). «La innovación como factor clave en la competitividad empresarial: un estudio empírico en pymes». *Revista Galega de Economía*, vol. 16(2), 2007, 3.

—Atkinson, Robert. «Competitiveness, Innovation and Productivity: Clearing up the Confusion». *The Information Technology y Innovation Foundation*, acceso 27 de marzo de 2020, <https://www.nist.gov/system/files/documents/2017/05/09/2013-competitiveness-innovation-productivity-clearing-up-confusion.pdf>, 4.

<sup>9</sup> Cooke, Philip. «Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy». *Industrial and Corporate Change*, Vol. 10(4), 2001: 945, <https://doi.org/10.1093/icc/10.4.945>

<sup>10</sup> Foray, Dominique y Van Ark, B. (2007). «Smart Specialisation in a Truly Integrated Research Area is the Key to Attracting more R&D to Europe». *Knowledge Economists Policy Brief, No. 1*, 2007, 2.

—Foray, Dominique, David, Paul y Hall, Bronwyn. »Smart Specialisation-The Concept». *Knowledge Economist Policy Brief n.º 9*, 2009, 1.

—McCann, Philip, y Ortega Argilés, Raquel. «Modern regional innovation policy». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, Volume 6(2)*, 2013, 187. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rst007>

<sup>11</sup> Vence, Xavier. *La política tecnológica comunitaria y la cohesión regional. Los retos de los sistemas de innovación periféricos* (Madrid: Civitas, 1998), 44.

<sup>12</sup> McCann, Philip, y Ortega Argilés, Raquel. «Smart Specialisation in European Regions: Issues of Strategy, Institutions and Implementation». *European Journal of Innovation Management*, 17(4), 2014, 427. DOI: [https://doi.org/\(...\)/08/EJIM-05-2014-0052](https://doi.org/(...)/08/EJIM-05-2014-0052)

—Foray, David y Goenaga, Xavier.» The goals of Smart Specialisation». *S3 Policy Brief Series, n.º 1* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013). Disponible en: [https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/115084/JRC82213\\_The\\_Goals\\_of\\_Smart\\_Specialisation.pdf/f5908687-6a34-42d7-bfd1-735e882e3681](https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/115084/JRC82213_The_Goals_of_Smart_Specialisation.pdf/f5908687-6a34-42d7-bfd1-735e882e3681)

<sup>13</sup> Nishimura, Junichi y Okamuro, Hiroyuki. S»ubsidy and networking: The effects of direct and indirect support programs of the cluster policy». *Research Policy, Volume 40(5)*, 2011, 714. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.01.011>

les proveniente de los FFEE una política de carácter directo, y el estudio del impacto de estas políticas en el empleo un elemento de gran importancia para las economías regionales.

Los FFEE han sido uno de los principales instrumentos de financiación de la UE. Su nacimiento se produce desde un claro enfoque de carácter regional, ya que su objeto consiste en tratar de reducir las disparidades económicas entre las regiones y Estados miembros. A pesar de que, según señalan Cancelo, Faña y López-Rodríguez<sup>14</sup>, algunos estudios<sup>15</sup> han cuestionado la capacidad de los FFEE para cumplir su objetivo de reducir las desigualdades regionales en Europa, otros<sup>16</sup> han mostrado su contribución a la cohesión económica en Europa, destacando el importante papel de estos fondos tanto en el crecimiento de las regiones del objetivo 1 como para el conjunto de la economía española. Con todo, algunos autores<sup>17</sup> se han mostrado escépticos en cuanto a la forma actual de la política de desarrollo regional de la UE, al haberse transformado más en una política de apoyo a los ingresos que una política capaz de establecer las bases para un desarrollo sostenible durante un largo período de tiempo. Sin embargo, a pesar de las políticas surgidas de los FFEE, las desigualdades regionales persisten y, en algunos casos, crecen<sup>18</sup>.

Para el ámbito de las políticas de innovación de los FFEE y de acuerdo con Landabaso y Reid<sup>19</sup>, desde el énfasis inicial en las políticas de empuje

<sup>14</sup> Cancelo, José Ramón, Faña, José Andrés y López-Rodríguez, Jesús. «The effect of Structural Fund spending on the Galician region: an assessment of the 1994-1999 and 2000-2006 Galician CSFs». *Fundación de las Cajas de Ahorros, documento de trabajo N.º 224/2005*, 2005, 43.

<sup>15</sup> Puga, Diego. «European regional policy in light of recent location theories». *Journal of Economic Geography* (2), 2002, 402. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeg/2.4.373>

—Rodríguez-Pose, Andrés y Fratesi, Ugo. «Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions». *Regional Studies*, Vol. 38(1), 2004, 97. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343400310001632226>

<sup>16</sup> Sosvilla-Rivero, Simón. «Canarias y los Fondos Estructurales europeos». *Working Papers 2003-28, FEDEA*, 2003, 22.

—Sosvilla-Rivero, Simón, Bajo, Óscar y Díaz, Carmen. «Sobre la efectividad de la política regional comunitaria: El caso de Castilla-la Mancha». *Working Papers 2003-25, FEDEA*, 2003, 25

—De la Fuente, Ángel. «El impacto de los Fondos Estructurales: Convergencia real y cohesión interna». *Hacienda Pública Española* 165, 2003, 129.

<sup>17</sup> Rodríguez-Pose, Andrés. «Economic convergence and regional development strategies in Spain: the case of Galicia and Navarre». *EIB Papers* 5(1), 2000, 89.

—Boldrin Michael y Canova, Fabio. «Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies». *Economic Policy* 16, 2001, 206.

<sup>18</sup> Lembecke, Alexander y Menon, Carlo. «Making Policy Evaluation Work: The Case of Regional Development Policy». *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 38, 2017, 2. DOI: <https://doi.org/10.1787/c9bb055f-en>

<sup>19</sup> Landabaso, Mikel y Reid, Alasdair. *Developing Regional Innovation Strategies: The European Commission as Animateur*, en *Regional Strategies: The Challenge for Less-Favoured Regions* por Morgan, K. y Nauwelaers, C. (London: Routledge, 2003), 18.

de la oferta basadas en la creación de nuevos recursos tecnológicos, el enfoque de las políticas ha ido cambiando gradualmente hacia los mecanismos de difusión de la tecnología y, por último, hacia los medios de estimular a las empresas «no innovadoras» para que reconozcan y respondan a sus necesidades. Las primeras se han desarrollado principalmente mediante políticas de tipo científico y tecnológico, que se preocupaban más por el fortalecimiento de la base científica, mientras que las segundas se han formulado recientemente en el ámbito de las políticas regionales e industriales, y se han ocupado más de la financiación directa, la capacidad de innovación de las empresas y la difusión de la tecnología mediante redes de transferencia de tecnología.

El apoyo a través de los FFEE para la financiación de la innovación tecnológica ha demostrado resultados dispares. Así, es posible encontrar literatura defendiendo resultados positivos de las políticas de innovación tecnológica para el tejido empresarial desde diferentes enfoques<sup>20</sup>. Por otra parte, mientras, algunos estudios<sup>21</sup> reflejan efectos positivos de las políticas respecto a indicadores específicos de innovación como el Gasto en I+D, especialmente cuando apoyan grandes proyectos<sup>22</sup>, otros estudios reflejan resultados moderados de la financiación pública directa en contextos periféricos<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Musyck, Bernard y Reid, Alasdair. «Innovation and Regional Development, Do European Structural Funds make a Difference?». *European Planning Studies*, vol. 15(7), 2007, 961. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654310701356696>

—Croce, Annalisa, Martí, José y Murtinu, Samuele. «The impact of venture capital on the productivity growth of European entrepreneurial firms: “Screening” or “value added” effect?». *Journal of Business Venturing*, vol. 28(4), 2013, 489. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2012.06.001>

—Bronzini, Raffaello y Piselli, Paolo. «The impact of R&D subsidies on firm innovation». *Research Policy*, vol. 45(2), 2016, 442. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2015.10.008>

<sup>21</sup> Segarra-Blasco, Agustí. «Subvenciones, préstamos y desgravaciones a la I+D: ¿cuál es su impacto en las empresas catalanas?». *Investigaciones Regionales—Journal of Regional Research*, 40, 2018, 109.

<sup>22</sup> Le, Trinh y Jaffe, Adam B. «The impact of R&D subsidy on innovation: evidence from New Zealand firms». *Economics of Innovation and New Technology*, 26(5), 2017, 429. DOI: <https://doi.org/10.1080/10438599.2016.1213504>

<sup>23</sup> Sande, Diego y Vence, Xavier. «Impact of Structural Funds for Innovation on the business innovation: analysis through the indicators of the companies participating in the ERDF-Interconecta programme in Galicia». *Revista Galega de Economía*, vol. 30(2), 2021, 14-15. DOI: <https://doi.org/10.15304/rge.30.2.6865>

—Sande, Diego. «Large Companies Vs SMEs: Who shows the greatest impact of the Structural Funds for business innovation in peripheral regions? Analysis of the results of the Technology Fund 2007-2013 in Galicia». *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 2022.

—Sande, Diego y Sande, José Ramón. «Evaluation of European business innovation policies in the environmental technology industry: Analysis of the implementation of the ERDF-Interconecta Programme of the Technology Fund 2007-2013 in Galicia». *Revista de Estudios Regionales*, 2023.

así como en el empleo<sup>24</sup>, o incluso resultados inexistentes para determinados contextos e indicadores<sup>25</sup>. Más allá de la consecución de innovaciones en sí, y tal y como señala Von Schomberg<sup>26</sup>, lo cierto es que la explotación económica de las innovaciones y el éxito en el mercado de las mismas depende también de que las empresas puedan abordar los obstáculos del mercado existentes (eficacia, calidad, seguridad, etc.) antes de comercializar los productos o procesos.

Con el objeto de conocer la repercusión de los FFEE en innovación respecto a los resultados y crecimiento de las empresas a corto plazo se efectúa el presente análisis, que presenta los datos de un instrumento como el programa *Innterconecta* perteneciente al FT, un Programa Operativo implementado a lo largo de siete años en una Comunidad Autónoma periférica y de innovación moderada como Galicia.

El rasgo principal que define los resultados aportados por la literatura académica es la disparidad de conclusiones obtenidas en los diferentes estudios. Así, para Bernini y Pellegrini<sup>27</sup>, que analizaron el impacto de fondos de la UE en los resultados de las empresas de las regiones italianas en el periodo 1996-2004 a partir de datos de contabilidad empresarial, se constataría que las empresas subvencionadas mejoran sus indicadores de producción respecto a las no subvencionadas. De forma similar, para Arbidane y Tarasova<sup>28</sup> las actividades financiadas por los FFEE también aumentarían la competitividad de las empresas, así como la actividad empresarial en general. Según este último estudio, la mayor contribución de las actividades financiadas por los fondos de la UE serían las implementadas para la estimulación de la actividad empresarial y la provisión de emprendimiento en las

<sup>24</sup> Koski, Heli. «Public R&D subsidies and employment growth: Microeconomic evidence from Finnish firms». ETLA Discussion Papers, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA).

<sup>25</sup> Clausen, Tommy. «Do subsidies have positive impacts on R&D and innovation activities at the firm level?». *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 20(4), 2009, 239. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2009.09.004>

—Blasio, Guido, Fantino, Davide y Pellegrini, Guido. «Evaluating the impact of innovation incentives: evidence from an unexpected shortage of funds». *Industrial and Corporate Change*, vol. 24(6), 2015, 1285. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dtu027>

<sup>26</sup> Von Schomberg, René. *A vision of responsible innovation*. En *Responsible Innovation: Managing the responsible emergence of science and innovation in society* por R. Owen, M. Heintz and J Bessant (London: John Wiley, 2013).

<sup>27</sup> Bernini, Cristina y Pellegrini, Guido. «How is growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy». *Regional Science and Urban Economics*, 41(3), 2011, 253. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2011.01.005>

<sup>28</sup> Arbindane, Iluta y Tarasova, Madara. «Assessment of the impact of the EU Structural Funds on business in Latvia. Society, Integration, Education» (International Scientific Conference, vol VI, May 25th-26th, 2018).

regiones, como la conquista de mercados externos, las incubadoras de empresas, y el apoyo a la inversión para las micro, pequeñas y medianas empresas en territorios especialmente apoyados.

Por otra parte, y de acuerdo con Vojtovič<sup>29</sup>, en general las empresas financiadas con FFEE no logran resultados económicos que contribuyan a su competitividad. Lo que es más, los resultados económicos de las empresas que reciben ayudas serían comparables a los obtenidos por las empresas sin apoyo financiero, atendiendo a los directores y jefes de operaciones de las Pymes analizadas. La explicación de este resultado radicaría en la escasa capacidad de absorción de la financiación al no disponer estas empresas de los recursos organizativos, de capital y humanos necesarios. En una línea similar, y utilizando técnicas de emparejamiento de puntuación de propensión, Bachtrögler y Hammer<sup>30</sup> encontraron efectos mixtos de los fondos estructurales y de cohesión sobre el rendimiento de una muestra de empresas manufactureras en seis países europeos. Para las autoras, habría poca evidencia de efectos positivos adicionales en la productividad total de los factores para las empresas beneficiarias de la financiación.

Los estudios a lo largo del tiempo han desarrollado visiones aparentemente antagónicas sobre los efectos de la innovación en las empresas y en el conjunto de la economía. Para Vivarelli<sup>31</sup> el efecto de reducción de empleo a corto plazo en las economías consecuencia del desarrollo tecnológico se contrarrestaría y compensaría bajo determinadas condiciones, en el medio y largo plazo, con aumentos de la demanda laboral, lo que estaría también reflejando una creciente actividad económica que repercutiría en el ámbito empresarial.

Pero la literatura muestra también resultados diferentes en relación al impacto de este tipo de políticas sobre este indicador. Por una parte, para algunos autores<sup>32,33</sup> el desarrollo tecnológico y la innovación pue-

---

<sup>29</sup> Vojtovič, Sergej. «The Impact of The Structural Funds on Competitiveness of Small and Medium-Sized Enterprises». *Journal of Competitiveness*, vol. 8(4), 2016, 30. DOI: <https://doi.org/10.7441/joc.2016.04.02>

<sup>30</sup> Bachtrögler, Julia y Hammer, Christoph. «Who are the beneficiaries of the structural funds and the cohesion fund and how does the cohesion policy impact firm-level performance?». *OECD Economics Department Working Paper*, n.º 1499, 2018, 1. DOI: <https://doi.org/10.1787/67947b82-en>

<sup>31</sup> Vivarelli, Marco. «Innovation, Employment and Skills in Advanced and Developing Countries: A Survey of the Literature». *Journal of Economic Issues*, 48, 2014, 123. DOI: <https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624480106>

<sup>32</sup> Cozzens, Susan, Kallerud, Egil, Ackers, Louise, Gill, Bryony, Harper, Jennifer y Santos-Pereira Tiago. «Problems of inequality in science, technology, and innovation». *Policy James Martin Institute Working paper 5*, Oxford, 2007.

<sup>33</sup> Alzugaray, Santiago, Mederos, Leticia y Sutz, Judith. «Building bridges: Social inclusion problems as research and innovation issues». *Review of Policy Research* 29, 2012, 776. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2012.00592.x>

den ayudar a resolver problemas socioeconómicos y favorecer el empleo. Mientras, para otros<sup>34</sup> el desarrollo de las economías del conocimiento y de la capacidad de innovación ha implicado en ocasiones desigualdades sociales y mayores desigualdades en el mercado laboral, lo que haría necesario adaptar las políticas de investigación e innovación a las necesidades sociales. De hecho, en el reciente estudio de Bondonio<sup>35</sup> el autor constata que no habría un impacto positivo de las subvenciones en el empleo en las Pymes apoyadas por recursos provenientes de FFEE. Un resultado que iría en la línea de lo señalado previamente por Bernini y Pellegrini<sup>36</sup> y de otros estudios posteriores como el señalado de Bachtrögler y Hammer.

### III. Caracterización del estudio del Fondo Tecnológico y del programa FEDER-Innterconecta

En lo que sigue en este apartado se caracterizará el programa objeto de estudio y se analizarán los resultados observados para las variables estudiadas: ingresos, valor añadido bruto, rentabilidad económica, resultado del ejercicio y empleo. El análisis de estas variables permitirá lograr el objetivo propuesto de análisis de resultados y crecimiento empresarial.

La información se estructura en cuatro partes diferenciadas: en la inicial se expone la metodología empleada y las limitaciones del presente trabajo; en la segunda se caracteriza el FT y el programa *FEDER-Innterconecta*; en la tercera parte se realiza un análisis descriptivo de los datos generales de la política estudiada; en la cuarta se evalúa el Programa *FEDER-Innterconecta* como una de las principales políticas de promoción de la innovación empresarial que conformaron el FT, analizando los resultados observados en los principales indicadores de resultados empresariales y empleo de las empresas participantes en proyectos financiados en Galicia.

---

<sup>34</sup> Lee, Neil y Rodríguez-Pose, Andrés. «Innovation and Spatial inequality in Europe and the United States». *Journal of Economic Geography*, vol. 13, 2013, 1. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbs022>

<sup>35</sup> Bondonio, Daniele. «Revitalizing regional economies through enterprise support policies: an impact evaluation of multiple instruments». *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 2014, 79. DOI: <https://doi.org/10.1177/0969776411432986>

<sup>36</sup> Bernini, Cristina y Pellegrini, Guido. «How is growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy». *Regional Science and Urban Economics*, 41(3), 2011, 253. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2011.01.005>

## 1. Metodología empleada y limitaciones del análisis propuesto

El presente trabajo propone un análisis de carácter microeconómico cuyo carácter empírico se manifiesta a través del análisis de los datos generados para las dos primeras convocatorias *FEDER-Innterconecta* en Galicia pertenecientes al FT. Además, este trabajo combina el análisis cualitativo y cuantitativo de los datos del período seleccionado, lo que permitiría aplicar ejercicios de síntesis en las relaciones inferidas.

Los datos manejados han sido extraídos de diversas fuentes, entre las que se encuentra el Instituto Gallego de Estadística (IGE), la Consellería de Facenda de la Xunta de Galicia y el Instituto Nacional de Estadística español (INE), lo que ha permitido el acceso a estadísticas públicas de I+D que permiten comprender la situación coyuntural en Galicia. También el Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) ha sido proveedor de datos en bruto sobre los proyectos realizados y las empresas participantes en el programa *Innterconecta*. Por último, las informaciones de ARDÁN (ARDÁN es un servicio perteneciente al Consorcio Zona Franca de Vigo que funciona como sistema de información estratégico para el conocimiento empresarial y que cuenta con acceso a datos contables de las entidades) han permitido construir los datos relativos a resultados y crecimiento de las empresas que han participado en las convocatorias analizadas.

Sin embargo, un estudio de medición de impacto como el propuesto no está exento de problemáticas que afrontar. Así, el estudio debe afrontar el conocido problema de autoselección, derivado de la capacidad de elección de las empresas de participar en las convocatorias del programa analizado, una circunstancia que podría producir diferencias entre empresas que participen de una determinada política y las que no lo hacen. Además, se debe abordar el problema de endogeneidad, que deviene del hecho de que la participación de las empresas en el programa está determinada por la decisión de las administraciones públicas de implementar el programa, convirtiendo la disponibilidad de recursos públicos en una variable endógena<sup>37,38</sup>. Por último, los resultados podrían contar con sesgos distorsionadores en caso de que se produjesen interferencias en la selección de proyectos aprobados (preferencia por unas empresas u otras) como consecuencia de intereses gubernamentales, o incluso por la capacidad de captación de recursos públicos

---

<sup>37</sup> Busom, Isabel. «An Empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies». *Economic Innovation and New Technology*, vol. 9, 2000, 111. DOI: <https://doi.org/10.1080/10438590000000006>

<sup>38</sup> Herrera, Liliana y Heijs, Joost. «Difusión y adicionalidad de las ayudas públicas a la innovación». *Revista de Economía Aplicada*, n.º 44 (vol. XV), 2007, 177.

de algunas empresas<sup>39</sup>. Para aislar el efecto de estas problemáticas se ha propuesto el empleo de la técnica estadística *Propensity Score Matching*, que mediante la contabilización y análisis de las covarianzas permite estimar el efecto de una política. Mediante esta técnica, si el valor de la diferencia media estandarizada (DME) resultase mayor que 0,1, se observaría desequilibrio y se aplicaría el PSM. La puntuación de propensión se ha estimado aplicando un modelo *logit* en el que la variable resultado es una variable binaria que indica si se aplicó una cierta política o no, para lo que se ha empleado el software R, paquete MatchIt. De entre los diferentes métodos para llevar a cabo el *matching*, se ha seleccionado el método *nearest neighbor* por considerarlo más adecuado al objetivo propuesto.

## 2. El Fondo Tecnológico y el programa FEDER-Innterconecta como objeto de estudio

Con origen en la Estrategia diseñada en el año 2000 en Lisboa y tras la posterior revisión efectuada en el 2005, en la que se incluyó como objetivos el desarrollo de la investigación, la educación y el fomento de la política de innovación, la UE aprobó una partida adicional de recursos FEDER destinados al desarrollo de la I+D+i empresarial en las regiones Objetivo Convergencia, que se denominó como FT.

### a) Características del Fondo Tecnológico

En un contexto europeo en el que España iba a dejar de ser el primer receptor de FFEE a favor de Polonia, desde el Consejo Europeo se aprobó el nacimiento de este FT dedicado a la promoción de la I+D+i en las empresas, cuyo fin pretendía superar las debilidades del Sistema de Ciencia-Tecnología-Empresa<sup>40</sup>. En la siguiente tabla 1 se recogen los principales datos descriptivos del FT, que incluyen su asignación territorial, objetivos y actuaciones subvencionables. Para profundizar sobre el impacto de la ejecución de este FT en el Sistema Gallego de Innovación es posible consultar el estudio previo llevado a cabo por Sande y Vence<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Wallsten, Scott. «The Effects of Government-Industry R&D Programs on Private R&D: The Case of the Small Business Innovation Research Program». *RAND Journal of Economics*, vol. 13, 2000, 82. DOI: <https://doi.org/10.2307/2601030>

<sup>40</sup> Ver Programa Operativo de I+D+i por y para el beneficio de las Empresas-Fondo Tecnológico, del Ministerio de Economía y Hacienda. Acceso el 15 de abril de 2021 en: [http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/DGFC/es-ES/ipr/fcp0713/p/pop/Documents/POFondoTecnologico\\_07\\_2011.pdf](http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/DGFC/es-ES/ipr/fcp0713/p/pop/Documents/POFondoTecnologico_07_2011.pdf)

<sup>41</sup> *Idem* 3, 92.

**Tabla 1**  
 Datos descriptivos del Fondo Tecnológico 2007-2013

Asignación a España	2.248,45 M€
Asignación a Galicia	405,59 M€
Distribución territorial de los Fondos	70% para las regiones Obj. Convergencia (Galicia, Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha)
	15% para las regiones <i>Phasing-in</i> (efecto crecimiento)
	10% para las regiones con objetivo Competitividad
	5% para las regiones <i>Phasing-out</i> (efecto estadístico)
Objetivos intermedios del FT	Articular e integrar el sistema español de I+D+i con los Sistemas de Innovación autonómicos
	Promover la innovación empresarial, especialmente en Pymes de regiones Obj. Convergencia
	Apoyar la transferencia de resultados de investigación a las empresas
	Ampliar la base del S-C-T-E atrayendo a las Pymes a la I+D+i
Actuaciones subvencionadas por el FT	Promover la igualdad de géneros en la I+D+i
	Vertebrar el sistema de innovación, incorporando a las Pymes a la actividad innovadora
	Crear y consolidar Centros Tecnológicos y de Investigación orientados a la relación con empresas
	Promover la transferencia de investigación desde los OPIs a las empresas
	Atraer a Pymes y otros agentes a la actividad innovadora e investigadora

Fuente: Elaboración propia, tomado de Sande y Sande<sup>42</sup>

## b) Características del programa FEDER-Innterconecta del Fondo Tecnológico

Las convocatorias *FEDER-Innterconecta* surgen a mediados del período de programación 2007-2013, en vista de la baja ejecución que se estaba logrando del FT. El nacimiento de este programa partió de la premisa de apoyar proyectos integrados de desarrollo experimental, de carácter público-privado y con carácter estratégico, gran dimensión y que tuvieran como finalidad el desarrollo de nuevas tecnologías en áreas tecnológicas con proyección económica internacional<sup>43</sup>. Las ayudas otorgadas con cargo a este programa financian proyectos sin limitación temática, con la condición de que fomentasen el empleo, tuviesen un alto nivel tecnológico y pro-

<sup>42</sup> *Idem* 23.

<sup>43</sup> «Fondo FEDER-Innterconecta», Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial, acceso el 15 de mayo de 2013, en: <http://www.cdti.es/index.asp?MP=7yMS=577yMN=3>

moviesen actividades que favoreciesen el aumento del valor añadido de las empresas participantes<sup>44</sup>. A continuación (tabla 2), se desglosa la información básica del programa *Innterconecta*, ampliable en los trabajos de investigación previos de Sande y Vence<sup>45</sup> sobre su impacto en los indicadores de innovación de las empresas en Galicia.

**Tabla 2**  
Datos descriptivos del Programa FEDER-Innterconecta

Asignación a España	262 M€
Distribución territorial de los Fondos	Andalucía 150 M€ Galicia: 105 M€ Extremadura: 7 M€ Castilla La Mancha: No participa
Requisitos proyectos	Conformación de una Agrupación de Interés Económico (AIE) o Consorcio
Duración	Proyectos de dos y tres años <sup>46</sup>
Áreas subvencionables	Todas, siempre que estimulen el empleo y aumenten el valor añadido <sup>47</sup>
Objetivos	Apoyo a grandes proyectos de I+D Aumento del gasto en I+D de las empresas Uso de las infraestructuras existentes Movilización de las pymes Mayor implicación de los agentes y fomento de la cultura innovadora Internacionalización de la innovación

*Fuente:* Elaboración propia, tomado de Sande y Sande<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Resolución de 30 de enero de 2013, del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, por la que se aprueba la convocatoria del año 2013 para la Comunidad Autónoma de Galicia del procedimiento de concesión de subvenciones destinadas a fomentar la cooperación estable público-privada en investigación y desarrollo (I+D), en áreas de importancia estratégica para el desarrollo de la economía española (FEDER-INNTERCONECTA). Ministerio de Economía y Competitividad, *BOE* núm. 46, de 22 de febrero de 2013. Acceso 20 de abril de 2020 en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2012](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2012)

<sup>45</sup> *Idem* 23, 4-8.

<sup>46</sup> Orden ECC/1808/2012, de 18 de junio por la que se modifica la Orden CIN/1729/2011, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a fomentar la cooperación estable público-privada en investigación y desarrollo (I+D), en áreas de importancia estratégica para el desarrollo de la economía española (FEDER-INNTERCONECTA). Ministerio de Ciencia e Innovación, *BOE* núm. 194, de 14 de agosto de 2012. Acceso 19 de mayo de 2020 en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-10854>

<sup>47</sup> *Idem* 44.

<sup>48</sup> *Idem* 23, 24-25.

### 3. *Análisis general de los proyectos aprobados y de las empresas participantes en el programa Innterconecta en Galicia*

En el presente apartado se analizan los principales datos extraídos de los proyectos realizados en el programa *Innterconecta* en sus dos primeras convocatorias en Galicia. Para esto se sintetizará en primer lugar la información relativa al montante económico de los proyectos y las áreas tecnológicas involucradas, así como del tipo de agentes participantes y las redes que estos han establecido. A continuación se estudiará la evolución comparada de los indicadores seleccionados para el estudio y, finalmente, se cerrará el apartado con el análisis estadístico efectuado para contrastar lo ocurrido entre empresas participantes y no participantes de la política.

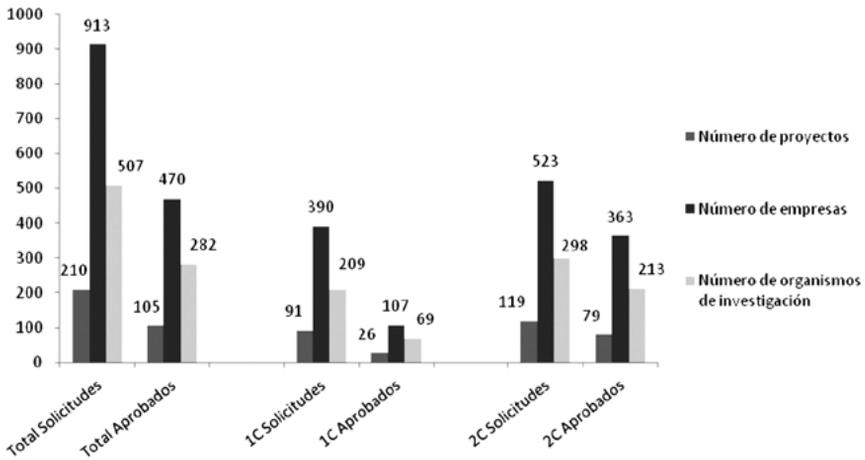
#### a) Montante y áreas tecnológicas de los proyectos realizados

La cuantía media de inversión por proyecto, calculada como Importe total/N.º de proyectos, ascendió a 2,01 M€, hasta un total de 102,79 M€ ejecutados, estableciéndose el promedio de ayuda recibida por proyecto en 0,97 M€.

Tras agrupar los proyectos aprobados por campo tecnológico promovido en las convocatorias estudiadas, se pone de manifiesto la relevancia de tres de esos campos: las tecnologías de la producción (destino del 19,05% de los fondos), el sector TIC (18,10%), y la agroalimentación y recursos marinos (15,24%). El resto de recursos de *Innterconecta* se destinaron a las siguientes áreas tecnológicas apoyadas en las convocatorias: tecnologías biosanitarias (12,38%), automóvil y construcción (11,43% cada uno), medio ambiente (6,67%) y energía (5,71%). Por otra parte, debido a la especialización productiva gallega emergen como participantes de los proyectos empresas de sectores del metal, naval, comercio o la gestión del agua. Sin embargo, otros sectores como el textil, con gran presencia y arraigo en el territorio (con empresas como Inditex, Adolfo Domínguez, Sociedad Textil Lonía, Caramelo o Florentino, entre otras) no participaron de la financiación disponible.

#### b) Agentes participantes y Redes conformadas

Un total de 752 agentes contaron con la financiación de *Innterconecta* del FT. De estos, fueron 470 las empresas y 282 los organismos de investigación involucrados en los 105 proyectos aprobados. Al contar la segunda convocatoria con mayor cantidad de recursos, el número de proyectos de esta se elevó a 79 (gráfico 1).



**Gráfico 1**

Proyectos presentados-aprobados y agentes participantes en Innterconecta I y II-Galicia

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CDTI

La media de agentes participantes por proyecto fue de 7,17, siendo la media de empresas involucradas 4,48 y 2,69 la de organismos de investigación. En cuanto a la clasificación de las empresas por tamaño, se observó que dos terceras partes fueron pymes y el tercio restante grandes empresas. Estas últimas contaron con fuerte presencia como empresas líderes de los proyectos y, por tanto, con mayor responsabilidad y cantidad de recursos gestionados. Dentro de los Consorcios y Agrupaciones de Interés Económico conformadas en *Innterconecta* destacó la numerosa presencia de empresas socias especializadas en tecnologías de la información y comunicación (TIC) y en servicios técnicos y de consultoría.

#### 4. Evolución comparada de los indicadores de resultados y empleo en las empresas participantes y no participantes en Innterconecta I y II

La cantidad de recursos destinados a la promoción de la innovación empresarial a través del programa *FEDER-Innterconecta* ha sido significativa para las regiones con objetivo Convergencia, y en especial en Galicia. Por este motivo, el impacto esperable debería ser relevante (si bien es cierto que parte de los resultados podrán ser valorados en un período de tiempo más largo). Con el objeto de caracterizar el impacto de este programa en

Galicia, se ha analizado el comportamiento de los principales indicadores de crecimiento y resultados de las empresas participantes en este programa, sin obviar que la evolución mostrada por estas empresas está influida también por otros factores del contexto socioeconómico, como la crisis sistémica padecida, los cambios legislativos, las múltiples estrategias corporativas de gestión empresarial, y otras.

En el presente trabajo se aborda la evolución de los dos siguientes bloques de indicadores económicos de las empresas analizados para el período 2007-2014: en un primer grupo se recogen los indicadores relacionados con los resultados empresariales [ingresos, valor añadido bruto (VAB), rentabilidad económica y resultado del ejercicio], mientras en el segundo se analiza el impacto en el empleo. Para ello, se toma como punto de partida la información contable de las entidades participantes en *Innterconecta* obtenida en bruto de la base de datos de ARDÁN. De cara a la interpretación de resultados debe contemplarse que la aparición y desarrollo de la profunda crisis económica padecida durante una década ha provocado que la regularidad en la evolución de las variables se vea afectada.

De las 470 empresas participantes en las dos primeras convocatorias de *Innterconecta*, han sido identificadas positivamente un total de 380 empresas que recibieron subvenciones entre 2012-2014. De estas empresas, ha sido posible disponer de información para 307 (80,79%), de las que 272 son gallegas y 35 foráneas (ARDÁN no disponía de datos para 2014 de 30 empresas participantes, por lo que se completaron algunos campos de este ejercicio tomando los valores de 2013, lo que permite presentar parte de los cálculos en base 100). Con el fin de ahondar en el conocimiento del impacto del programa *Innterconecta* en estas empresas se ha efectuado una comparativa entre la evolución de los indicadores de estas atendiendo a su código CNAE. Para ello, seleccionamos los códigos con mayor presencia en número de empresas de las diferentes ramas de actividad (tabla 3). La selección resultó en un conjunto de 171 empresas de origen gallego y no gallego (para el estudio se seleccionaron empresas de diferentes grupos de CNAE, escogiendo en esos grupos las actividades económicas que contaban con mayor número de empresas, con el fin de que los datos fuesen lo más significativos posible), de las que se analiza su evolución respecto de una muestra general de 4.418 empresas gallegas (representadas como G) extraída de ARDÁN.

**Tabla 3**

Ramas CNAE seleccionadas para el estudio de la evolución de los indicadores

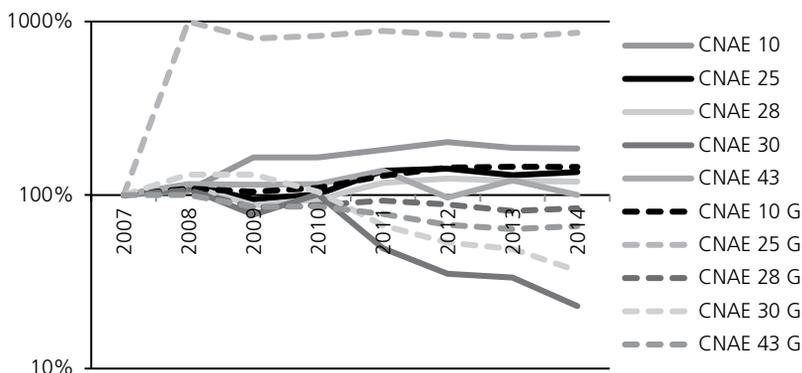
RAMA CNAE	DESCRIPCIÓN
CNAE 10	Fabricación de conservas
CNAE 25	Fabricación metálica e ingeniería mecánica
CNAE 28	Fabricación de maquinaria
CNAE 30	Construcción de barcos y aeronáutica espacial
CNAE 43	Instalaciones eléctricas y preparación de terrenos
CNAE 46	Comercio al por mayor
CNAE 62	Consultoría informática y TIC
CNAE 71	Servicios técnicos de ingeniería
CNAE 72	Investigación y Desarrollo
CNAE 86	Actividad hospitalaria

Fuente: Selección propia en base a datos de CDTI y ARDÁN

La presentación de la información analizada permitirá visualizar la diferencia de comportamiento de las empresas, a nivel de resultados empresariales y empleo, como consecuencia de su participación en el programa *Innterconecta*. Los datos para los indicadores seleccionados (ingresos, VAB, rentabilidad económica, resultado del ejercicio y número de trabajadores) se presentan a continuación, reflejando el comportamiento evolutivo de las empresas en función de su clasificación CNAE.

#### a) Análisis de la evolución de los Ingresos por ramas

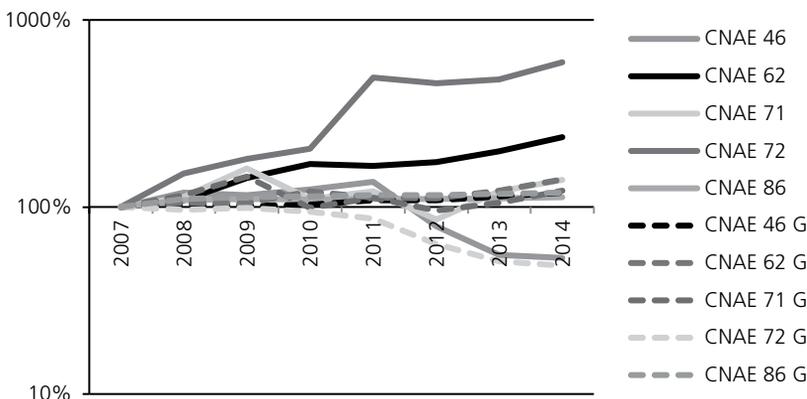
Las empresas participantes en el programa pertenecientes a las CNAE 10, 28, 43, 62, 71 y 72 presentan mejor evolución de los ingresos que la media de las no participantes en Galicia (G), siendo destacable el comportamiento positivo entre 2011-2014 de las que contaban con CNAE 62 y 71. Por contra, las empresas de las CNAE 25, 30, 46 y 86, a pesar de observar comportamiento positivo en algún caso presentarían peor evolución respecto a la muestra control (gráficos 2 y 3).



**Gráfico 2**

Evolución comparada de los Ingresos, empresas participantes y no participantes en Innterconecta-Galicia 2007-2014, CNAE 10, 25, 28, 30, 43 (índice 2007=100, log<sub>10</sub>(x))

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ARDÁN y de CDTI



**Gráfico 3**

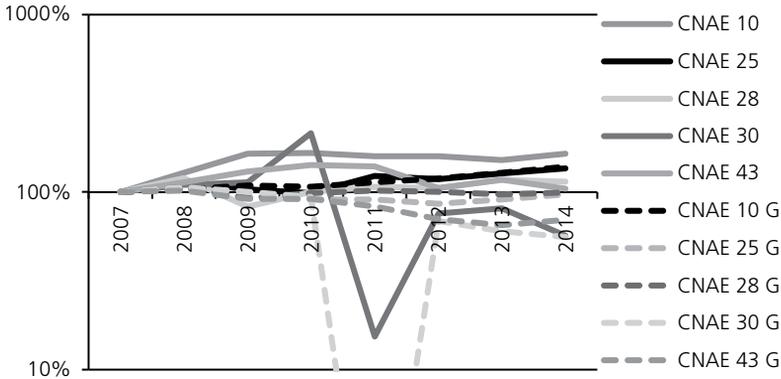
Evolución comparada de los Ingresos, empresas participantes y no participantes en Innterconecta-Galicia 2007-2014, CNAE 46, 62, 71, 72, 86 (índice 2007=100, log<sub>10</sub>(x))

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ARDÁN y de CDTI

b) Análisis de la evolución del VAB por ramas

Las empresas participantes en *Innterconecta* con CNAE 10, 25, 28, 43, 62 y 72 presentan mejor evolución del VAB para el total del período. Entre ellas cabe destacar las pertenecientes a los grupos 62, 72 y 30 por el incremento de los

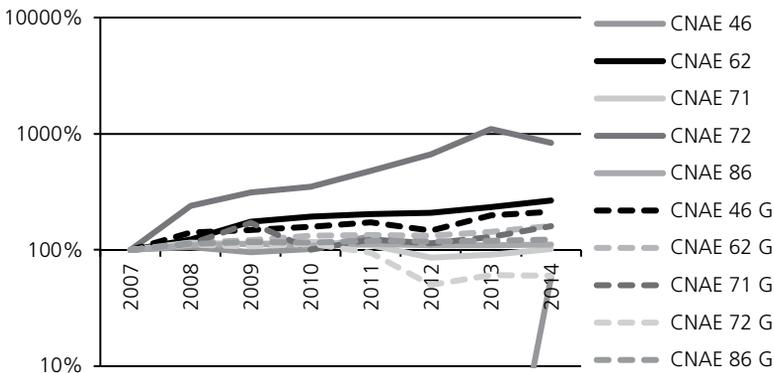
valores producido entre 2011-2014. Por otra parte, las empresas de las CNAE 46, 71 y 86 están en situación contraria, siendo la muestra de empresas control la que presenta mejores datos. En el caso de las empresas con CNAE 30, los valores observados para 2014 son similares en ambos casos (gráficos 4 y 5).



**Gráfico 4**

Evolución comparada del VAB, empresas participantes y no participantes en Innterconecta-Galicia 2007-2014, CNAE 10, 25, 28, 30, 43 (índice 2007=100,  $\log_{10}(x)$ )

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de ARDÁN y de CDTI



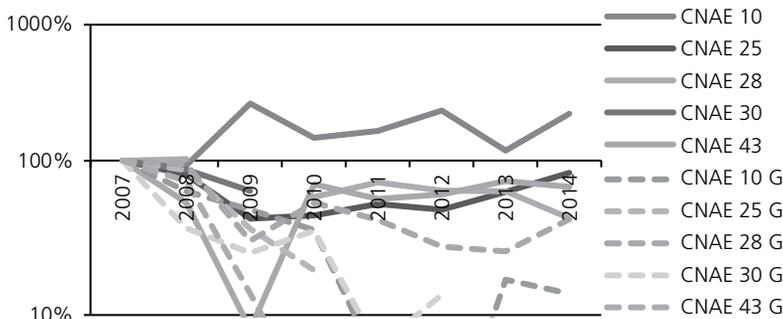
**Gráfico 5**

Evolución comparada del VAB, empresas participantes y no participantes en Innterconecta-Galicia 2007-2014, CNAE 46, 62, 71, 72, 86 (índice 2007=100,  $\log_{10}(x)$ )

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de ARDÁN y de CDTI

c) Análisis de la evolución de la Rentabilidad Económica por ramas

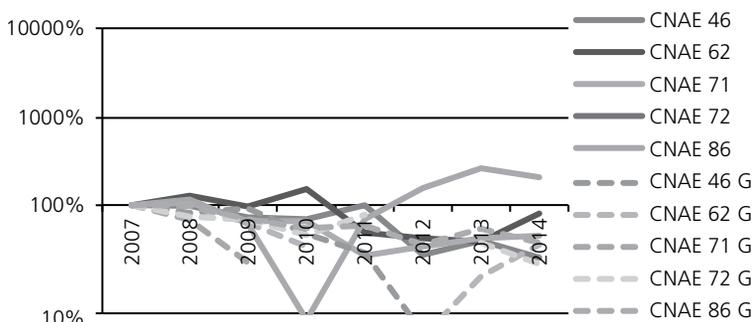
Las empresas que tomaron parte en este programa con CNAE 10, 25, 46, 62 y especialmente 43, 71 y 86 presentan mejor evolución de la rentabilidad que sus homólogas no participantes. Los datos mejoran en los últimos ejercicios del período analizado para las empresas con CNAE 25, 62 y 71, y especialmente para aquellas del grupo 86. Al contrario, las empresas participantes con CNAE 30 y 72 presentarían valores más negativos. Para las empresas con CNAE 28 los valores son similares (gráficos 6 y 7).



**Gráfico 6**

Evolución comparada de la Rentabilidad Económica, empresas participantes y no participantes en Innterconecta-Galicia 2007-2014, CNAE 10, 25, 28, 30, 43 (índice 2007=100, log10(x))

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de ARDÁN y de CDTI



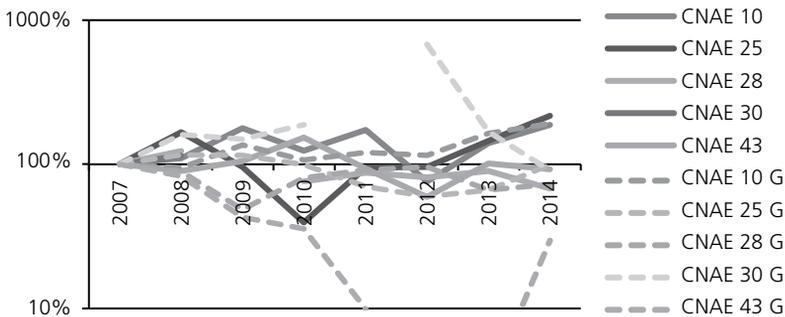
**Gráfico 7**

Evolución comparada de la Rentabilidad Económica, empresas participantes y no participantes en Innterconecta-Galicia 2007-2014, CNAE 46, 62, 71, 72, 86 (índice 2007=100, log10(x))

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de ARDÁN y de CDTI

#### d) Análisis de la evolución del Resultado del Ejercicio por ramas

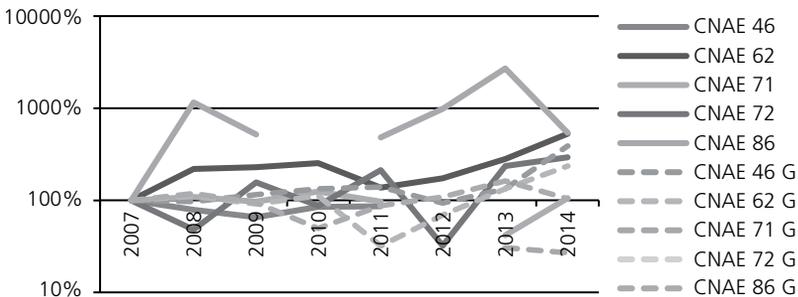
Las empresas participantes con CNAE 10, 25, 43, 62, 71, 72 y 86 presentan mejor comportamiento en el período que la muestra control, especialmente los grupos 62 y 72 y, en menor medida, los grupos 10, 25 y 43 entre 2012-2014. En el caso de las empresas con CNAE 10 y 28, los valores observados para el último ejercicio son relativamente similares a los iniciales, si bien en el caso de las primeras la pendiente positiva observada es mayor entre 2012-2014. Por otra parte, las compañías con CNAE 46 presentarían resultados negativos en la comparativa (gráficos 8 y 9).



**Gráfico 8**

Evolución comparada del Resultado del Ejercicio, empresas participantes y no participantes en Innterconecta-Galicia 2007-2014, CNAE 10, 25, 28, 30, 43 (índice 2007=100,  $\log_{10}(x)$ )

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de ARDÁN y de CDTI



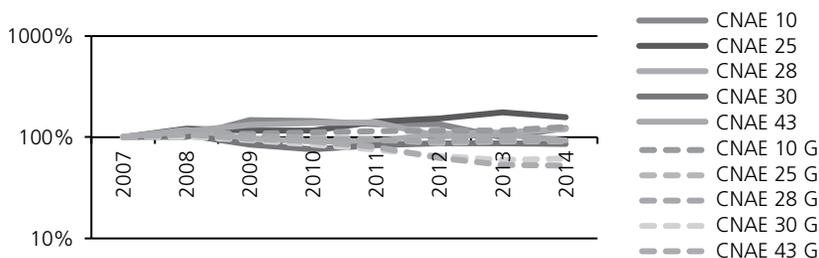
**Gráfico 9**

Evolución comparada del Resultado del Ejercicio, empresas participantes y no participantes en Innterconecta-Galicia 2007-2014, CNAE 46, 62, 71, 72, 86 (índice 2007=100,  $\log_{10}(x)$ )

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de ARDÁN y de CDTI

e) Análisis de la evolución del Empleo por ramas

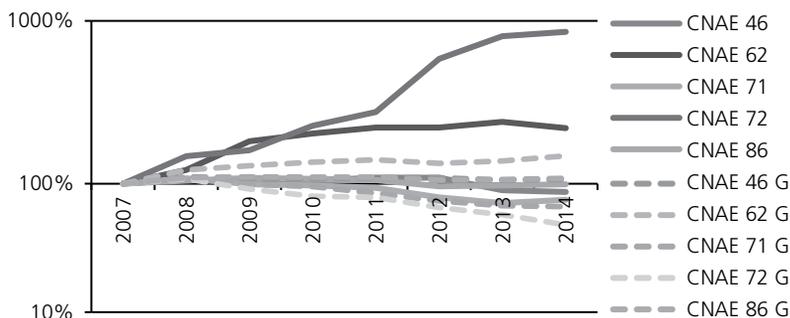
Las empresas que tomaron parte en las convocatorias analizadas con CNAE 25, 28, 30, 43, 62, 71 y 72 presentan mejor evolución de este indicador para 2007-2014 respecto a las que no han participado en *Innterconecta*. Entre las primeras cabe subrayar de nuevo a las empresas de los grupos 62 y 72 por sus resultados positivos entre 2011-2014, acompañadas en menor medida por las del grupo 25. Por contra, las empresas con CNAE 46 y 86 presentarían peores datos en conjunto, mientras las que tienen CNAE 10 cuentan con valores similares al final del período estudiado (gráficos 10 y 11).



**Gráfico 10**

Evolución comparada del Empleo, empresas participantes y no participantes en *Innterconecta*-Galicia 2007-2014, CNAE 10, 25, 28, 30, 43 (índice 2007=100, log10(x))

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de ARDÁN y de CDTI



**Gráfico 11**

Evolución comparada del Empleo, empresas participantes y no participantes en *Innterconecta*-Galicia 2007-2014, CNAE 46, 62, 71, 72, 86 (índice 2007=100, log10(x))

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de ARDÁN y de CDTI

## f) Análisis estadístico de los resultados de los indicadores

Se emplea para realizar el análisis estadístico la metodología *Propensity Score Matching* (PSM), que analiza las covarianzas entre dos grupos de valores: por una parte las empresas no participantes en la política y, por otra, las participantes. Realizamos la prueba estadística, para la que el número de partida de empresas de la muestra control con datos para los indicadores fue de 4.418, mientras que para las participantes en *Innterconecta* fue de 171. Para cada uno de los indicadores este último valor puede variar por no existir puntualmente datos para alguna entidad. Tanto para la muestra control como para las empresas participantes calcularemos en primer lugar el número para las que se ha producido *matching*. A continuación se estudia la media de los valores ( $\bar{X}$ ) y la desviación típica ( $\sigma$ ). En caso de que el valor de la diferencia media estandarizada (o DME), medida a través del índice  $d$ , resulte mayor que 0,1, se observaría desequilibrio y deberíamos aplicar el PSM. Sin embargo, a efectos de ofrecer una información más amplia de los resultados, se ha optado por calcular también el PSM para aquellos valores cuyo índice  $d$  ha sido menor que 0,1. A continuación se ha estimado la puntuación de propensión aplicando un modelo *logit* en el que la variable resultado es una variable binaria que indica si se ha aplicado la política o no, para lo que empleamos el *software R*, paquete *MatchIt*. De entre los diferentes métodos para llevar a cabo el *matching* (*exact matching*, *nearest neighbor*, *optimal matching*, *full matching and caliper matching*,...), seleccionamos el *nearest neighbor*, por considerarlo más apropiado al realizar el *matching* de cada individuo del grupo de tratamiento con el individuo del grupo de control que tiene el *propensity score* más cercano. Una vez finalizado el *test*, incluimos el *p-valor*, que indica si existen diferencias significativas entre el grupo que participa de la política y el que no. El *p-valor* es un valor de probabilidad, por lo que oscila entre 0 y 1. El *p-valor* nos muestra la probabilidad de haber obtenido el resultado que hemos obtenido suponiendo que la hipótesis nula  $H_0$  es cierta. Se suele decir que valores altos de  $p$  no permiten rechazar la  $H_0$ , mientras que valores bajos de  $p$  si permiten rechazar la  $H_0$ .

La recopilación de los datos estadísticos de la tabla 5 muestra que, para el conjunto de los indicadores analizados, el *p-valor* alcanza valores elevados (por orden, son: *p-valorIngresos*=0,8488; *p-valorVAB*=0,4345; *p-valorRentEc*=1; *p-valorResEjercicio*=0,9991; *p-valorEmpleo*=0,4467). Este resultado estaría señalando que no existe una diferencia significativa para ambos grupos, por lo que la participación de las empresas innovadoras en el programa *Innterconecta* y la percepción de los recursos financieros puestos a disposición de estas no mostraría impacto reseñable en cuanto a mejora de resultados anuales de las empresas en el corto plazo, si bien cabe tomar los

datos con cierta prudencia teniendo en cuenta el número de observaciones de cada muestra. Un dato que resulta necesario comentar respecto del indicador del empleo es la media de empleados por empresa de la muestra control (16,36) frente a las participantes en *Innterconecta* (120,87), lo que permite visualizar la diferencia de dimensión entre la empresa tipo en Galicia y las empresas participantes en este convocatoria. En esta misma clave cabe interpretar los restantes valores de los indicadores en ambos grupos de empresas.

**Tabla 4**

Resultados del análisis estadístico de los valores de los indicadores empleando PSM

	Ingresos	VAB	Rentabilidad Económica	Resultado del ejercicio	Empleo
<i>N.º empresas muestra control</i>	4.348	4.400	4.401	4.404	4.144
<i>N.º empresas Innterconecta</i>	261	261	261	261	259
$\bar{X}$ <i>Muestra control</i>	5.375.791,37	1.139.713,62	-0,00	911.520,13	16,36
$\bar{X}$ <i>Innterconecta</i>	39.849.492,90	7.877.339,26	0,05	8.153.879,00	120,87
$\sigma$ <i>Muestra control</i>	107.022.536,93	30.657.259,02	1,12	38.340.794,09	63,32
$\sigma$ <i>Innterconecta</i>	314.092.932,27	46.188.374,99	0,09	119.329.961,01	569,23
<i>índice d (DME)</i>	0,147	0,172	0,062	0,082	0,258
<i>p-valor</i>	0,8488	0,4345	1	0,9991	0,4467

Fuente: Elaboración propia empleando *software R*

#### IV. Conclusiones

El programa FT, dotado con más de 400 millones de euros para impulsar el desarrollo tecnológico en Galicia en el período 2007-2013, levantó unas altas expectativas de cara al desarrollo de las empresas pertenecientes al Sistema Gallego de Innovación. Sin embargo, la conclusión general que podemos extraer de la implementación del FT es que las realizaciones fueron mucho más modestas de lo esperable. De igual manera, los resultados han sido desiguales en función de los indicadores y de las ramas de activi-

dad estudiadas de las empresas. Así, mientras en estudios previos se demostraba un impacto positivo, aunque moderado, de las políticas de innovación de los FFEE en los principales indicadores de innovación de las empresas<sup>49</sup> (fundamentalmente para las empresas de mayor dimensión)<sup>50</sup>, el presente trabajo no determina un efecto claro en el corto plazo en los indicadores de resultados y creación de empleo en las empresas.

En el estudio gráfico de los datos parece observarse, a partir de mediados del período de programación y coincidiendo con la puesta en marcha de *Innterconecta*, una leve mejora de la evolución de los indicadores de las empresas participantes en la política respecto a un grupo control de empresas no participantes. Ese impacto moderadamente positivo se percibiría para la mayoría de los grupos CNAE estudiados en cada uno de los indicadores analizados, especialmente en los resultados obtenidos para los indicadores de resultados empresariales (rentabilidad económica y resultado del ejercicio), con siete de los diez grupos CNAE estudiados de *Innterconecta* con mejor comportamiento. También se observa mejor evolución para los indicadores de crecimiento (ingresos, VAB y empleo), en 6 casos sobre 10 posibilidades para las empresas que han participado en los proyectos subvencionados. Entre las distintas ramas de actividad, son las empresas destinadas a servicios informáticos (CNAE 62) y de servicios técnicos y consultoría (CNAE 71 y 72) las que han absorbido mejor los recursos del programa, evolucionando de forma más positiva entre 2011-2014. A pesar de esta mejoría aparente para las empresas participantes de la política de innovación, el estudio estadístico no refleja como significativo el hecho de haber participado en la política para justificar la evolución de los resultados empresariales. Esto podría deberse a que, en parte, numerosos proyectos subvencionados se habrían realizado igualmente por necesidades del mercado, por lo que la diferencia respecto a las empresas participantes no se reflejaría.

En un contexto de profunda crisis sistémica, de acuerdo con Sande<sup>51</sup> el número de empleados en innovación en las empresas gallegas mostraba un comportamiento no solo resiliente sino positivo entre 2007 (3.267 trabajadores) y 2014 (4.175 trabajadores). Sin embargo, el hecho de participar en esta política de innovación no se ha mostrado como estadísticamente relevante para la evolución del número de empleados de las empresas participantes en *Innterconecta*, por lo que el aumento de las contrataciones podrían ser imputado a otros factores como el impacto de otras medidas directas o indirectas o la propia inercia positiva de la innovación en diferentes sectores. Los motivos que podrían explicar el resultado estadístico ob-

<sup>49</sup> *Idem* 23 (Sande & Vence), 8-13.

<sup>50</sup> *Idem* 23 (Sande), 22-23.

<sup>51</sup> *Idem* 4, 133-136.

servado pueden ser múltiples, destacando entre ellos varias posibilidades: a) Que los recursos para contratación hayan sido empleados para renovar contrataciones existentes en las empresas, o b) Que parte de los resultados se puedan percibir a más largo plazo (una vez se produzcan los retornos de las inversiones).

### *Recomendaciones de política*

Como consecuencia de estos resultados expuestos sobre el impacto de dinámica de la innovación empresarial en Galicia, y de cara a la consecución de mayor eficacia en los resultados de las políticas de I+D+i, podrían ser incluidos objetivos más específicos en los programas de innovación dirigidos a las empresas, de forma que se puedan evaluar los efectos sobre el ecosistema innovador (por ejemplo indicando en qué medida se pretende promover a cada sector y qué resultados se esperan en cada uno de ellos en cuanto a aumento de facturación, empleos creados, beneficios empresariales, etc.). La inclusión de objetivos más específicos facilitaría también la realización de evaluaciones de las políticas en diferentes momentos de su aplicación, pudiendo estos seguimientos contar con mayor precisión —y utilidad— que los que se han venido realizando. De igual manera, y en un esfuerzo de adaptación de cara al futuro, ahora que está comenzando el período de programación 2021-2027, sería conveniente que este tipo de programas dirigidos a reducir el *gap* innovador de los territorios periféricos incorporasen medidas que permitiesen fomentar en mayor medida las áreas temáticas prioritarias definidas en la Estrategia de Especialización Inteligente regional, lo que facilitaría una alineación entre políticas-estrategias que permitiría promover las áreas con mayor proyección tecnológica futura.

### **Bibliografía**

- Alzugaray, Santiago, Mederos, Leticia y Sutz, Judith. «Building bridges: Social inclusion problems as research and innovation issues». *Review of Policy Research* 29, 2012: 776-796. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2012.00592.x>
- Arbindane, Iluta y Tarasova, Madara. «Assessment of the impact of the EU Structural Funds on business in Latvia. Society, Integration, Education» (International Scientific Conference, vol VI, May 25th-26th, 2018).
- Atkinson, Robert. «Competitiveness, Innovation and Productivity: Clearing up the Confusion». *The Information Technology y Innovation Foundation*, acceso 27 de marzo de 2020, <https://www.nist.gov/system/files/documents/2017/05/09/2013-competitiveness-innovation-productivity-clearing-up-confusion.pdf>

- Bachtrögler, Julia y Hammer, Christoph. «Who are the beneficiaries of the structural funds and the cohesion fund and how does the cohesion policy impact firm-level performance?». *OECD Economics Department Working Paper*, n.º 1499, 2018: 1-47. DOI: <https://doi.org/10.1787/67947b82-en>
- Bernini, Cristina y Pellegrini, Guido. «How is growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy». *Regional Science and Urban Economics*, 41(3), 2011, 253-265. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2011.01.005>
- Blasio, Guido, Fantino, Davide y Pellegrini, Guido. «Evaluating the impact of innovation incentives: evidence from an unexpected shortage of funds». *Industrial and Corporate Change*, vol. 24(6), 2015: 1285-1314. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dtu027>
- Boldrin Michael y Canova, Fabio. «Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies». *Economic Policy* 16, 2001: 206-253.
- Bondonio, Daniele. «Revitalizing regional economies through enterprise support policies: an impact evaluation of multiple instruments». *European Urban y Regional Studies*, 21(1), 2014: 79-103. DOI: <https://doi.org/10.1177/0969776411432986>
- Bronzini, Raffaello y Piselli, Paolo. «The impact of R&D subsidies on firm innovation». *Research Policy*, vol. 45(2), 2016: 442-457. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2015.10.008>
- Busom, Isabel. «An Empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies». *Economic Innovation and New Technology*, vol. 9, 2000: 111-148. DOI: <https://doi.org/10.1080/10438590000000006>
- Cancelo, José Ramón, Faiña, José Andrés y López-Rodríguez, Jesús. «The effect of Structural Fund spending on the Galician region: an assessment of the 1994-1999 and 2000-2006 Galician CSFs». *Fundación de las Cajas de Ahorros, documento de trabajo N.º 224/2005*, 2005.
- CDTI. «Fondo FEDER Innterconecta», Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial, acceso el 15 de mayo de 2013, en: <http://www.cdti.es/index.asp?MP=7yMS=577yMN=3CDTI>
- Clausen, Tommy. «Do subsidies have positive impacts on R&D and innovation activities at the firm level?». *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 20(4), 2009: 239-253. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2009.09.004>
- Cooke, Philip. «Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy». *Industrial and Corporate Change*, Vol. 10(4), 2001: 945-974, <https://doi.org/10.1093/icc/10.4.945>
- Cozzens, Susan, Kallerud, Egil, Ackers, Louise, Gill, Bryony, Harper, Jennifer y Santos-Pereira Tiago. «Problems of inequality in science, technology, and innovation». *Policy James Martin Institute Working paper 5, Oxford*, 2007.
- Croce, Annalisa, Martí, José y Murtinu, Samuele. «The impact of venture capital on the productivity growth of European entrepreneurial firms: 'Screening' or 'value added' effect?». *Journal of Business Venturing*, vol. 28(4), 2013: 489-510. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2012.06.001>
- De la Fuente, Ángel. «El impacto de los Fondos Estructurales: Convergencia real y cohesión interna». *Hacienda Pública Española* 165, 2003: 129-148.

- Foray, David y Goenaga, Xavier. «The goals of Smart Specialisation». *S3 Policy Brief Series, n.º 1* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013). Disponible en: [https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/115084/JRC82213\\_The\\_Goals\\_of\\_Smart\\_Specialisation.pdf/f5908687-6a34-42d7-bfd1-735e882e3681](https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/115084/JRC82213_The_Goals_of_Smart_Specialisation.pdf/f5908687-6a34-42d7-bfd1-735e882e3681)
- Foray, Dominique y Van Ark, B. (2007). «Smart Specialisation in a Truly Integrated Research Area is the Key to Attracting more R&D to Europe». *Knowledge Economists Policy Brief, No.1*, 2007.
- Foray, D., David, P. y Hall, B. (2009). Smart Specialisation-The Concept. *Knowledge Economist Policy Brief n.º 9*, 1-5.
- Herrera, Liliana y Heijs, Joost. «Difusión y adicionalidad de las ayudas públicas a la innovación». *Revista de Economía Aplicada*, n.º 44 (vol. XV), 2007: 177-197.
- Hollanders, H., Es-Sadki, N., Buligescu, B., Rivera, L., Griniece, E., Roman, L., e outros. *Regional Innovation Scoreboard 2014* (Maastricht: InnoMetrics-Merit, European Comission: 2014).
- Hollanders, H., Es-Sadki, N. y Kanerva, M. *Regional Innovation Scoreboard 2016*. (Maastricht: InnoMetrics-Merit, European Comission: 2016).
- Hollanders, H., Es-Sadki, N., Merkelbach, I. *Regional Innovation Scoreboard 2019*. (Maastrich: InnoMetrics-Merit, European Comission: 2019).
- Instituto Galego de Estatística, 2015. «Principales indicadores de innovación. Empresas con actividades innovadoras». Acceso el 8 de febrero de 2020, en: [https://www.ige.eu/igebdt/esqv.jsp?ruta=verTabla.jsp?OP=1yB=1yM=yCOD=4779yR=0\[all\]yC=9924\[all\];1\[0\]yF=yS=ySCF=](https://www.ige.eu/igebdt/esqv.jsp?ruta=verTabla.jsp?OP=1yB=1yM=yCOD=4779yR=0[all]yC=9924[all];1[0]yF=yS=ySCF=)
- Koski, Heli. «Public R&D subsidies and employment growth: Microeconomic evidence from Finnish firms». *ETLA Discussion Papers n.º 1143, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA)*, 2008: 1-29.
- Landabaso, Mikel y Reid, Alasdair. Developing Regional Innovation Strategies: The European Commission as Animateur, en *Regional Strategies: The Challenge for Less-Favoured Regions* por Morgan, K. y Nauwelaers, C. (London: Routledge, 2003).
- Le, Trinh y Jaffe, Adam B. «The impact of R&D subsidy on innovation: evidence from New Zealand firms». *Economics of Innovation and New Technology*, 26(5), 2017: 429-452. DOI: <https://doi.org/10.1080/10438599.2016.1213504>
- Lee, Neil y Rodríguez-Pose, Andrés. «Innovation and Spatial inequality in Europe and the United States». *Journal of Economic Geography*, vol. 13, 2013, 1-22. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbs022>
- Lembcke, Alexander y Menon, Carlo. «Making Policy Evaluation Work: The Case of Regional Development Policy». *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 38, 2017: 2-35. DOI: <https://doi.org/10.1787/c9bb055f-en>
- McCann, Philip, y Ortega Argilés, Raquel. «Modern regional innovation policy». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, Volume 6(2)*, 2013: 187-216. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rst007>
- McCann, Philip, y Ortega Argilés, Raquel. «Smart Specialisation in European Regions: Issues of Strategy, Institutions and Implementation». *European Journal of Innovation Management*, 17(4), 2014: 409-427. DOI: [https://doi.org/\(...\)08/EJIM-05-2014-0052](https://doi.org/(...)08/EJIM-05-2014-0052)

- Ministerio de Ciencia e Innovación. Orden ECC/1808/2012, de 18 de junio por la que se modifica la Orden CIN/1729/2011, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a fomentar la cooperación estable público-privada en investigación y desarrollo (I+D), en áreas de importancia estratégica para el desarrollo de la economía española (FEDER-INNTERCONECTA). *BOE* núm. 194, de 14 de agosto de 2012. Acceso 19 de mayo de 2020 en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-10854>
- Ministerio de Economía y Competitividad. Resolución de 30 de enero de 2013, del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, por la que se aprueba la convocatoria del año 2013 para la Comunidad Autónoma de Galicia del procedimiento de concesión de subvenciones destinadas a fomentar la cooperación estable público-privada en investigación y desarrollo (I+D), en áreas de importancia estratégica para el desarrollo de la economía española (FEDER-INNTERCONECTA). *BOE* núm. 46, de 22 de febrero de 2013. Acceso 20 de abril de 2020 en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2012](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2012)
- Ministerio de Economía y Hacienda. «Programa Operativo de I+D+i por y para el beneficio de las Empresas-Fondo Tecnológico». Acceso el 15 de abril de 2021 en: [http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/DGFC/es-ES/ipr/fcp0713/p/pop/Documents/POFondoTecnologico\\_07\\_2011.pdf](http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/DGFC/es-ES/ipr/fcp0713/p/pop/Documents/POFondoTecnologico_07_2011.pdf)
- Musyck, Bernard y Reid, Alasdair. «Innovation and Regional Development, Do European Structural Funds make a Difference?». *European Planning Studies*, vol. 15(7), 2007: 961-983. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654310701356696>
- Nelson, Richard y Winter, Sidney. «The Schumpeterian Tradeoff Revisited». *The American Economic Review*, vol. 72(1), 1982, 114-132.
- Nishimura, Junichi y Okamuro, Hiroyuki. «Subsidy and networking: The effects of direct and indirect support programs of the cluster policy». *Research Policy*, Volume 40(5), 2011: 714-727. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.01.011>
- Puga, Diego. «European regional policy in light of recent location theories». *Journal of Economic Geography* (2), 2002: 373-406. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeg/2.4.373>
- Rodeiro, David, y López, María Celia (2007). «La innovación como factor clave en la competitividad empresarial: un estudio empírico en pymes». *Revista Galega de Economía*, vol. 16(2), 2007, 1-18.
- Rodríguez-Pose, Andrés. «Economic convergence and regional development strategies in Spain: the case of Galicia and Navarre». *EIB Papers* 5(1), 2000: 89-115
- Rodríguez-Pose, Andrés y Fratesi, Ugo. «Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions». *Regional Studies*, Vol. 38(1), 2004: 97-113. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343400310001632226>
- Sande, Diego. 2018. «Análise dos Fondos Europeos para innovación rexional: Avaliación do programa FEDER-Innterconecta do Fondo Tecnolóxico para Galicia en 2007-2015». Tesis doctoral. Universidade de Santiago de Compostela. <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/17896>

- Sande, Diego. *O estrangulamento tecnolóxico de Galiza. Análise das políticas europeas de innovación rexional durante a Gran Recesión* (Santiago de Compostela: Laiovento, 2020).
- Sande, Diego. «Large Companies Vs SMEs: Who shows the greatest impact of the Structural Funds for business innovation in peripheral regions? Analysis of the results of the Technology Fund 2007-2013 in Galicia». *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 2022.
- Sande, Diego y Sande, José Ramón. «Evaluation of European business innovation policies in the environmental technology industry: Analysis of the implementation of the ERDF-Innterconecta Programme of the Technology Fund 2007-2013 in Galicia». *Revista de Estudios Regionales*, 2023.
- Sande, Diego y Vence, Xavier. «Avaliación do impacto do Programa Fondo Tecnolóxico 2007-2013 en Galicia: resultados, concentración das axudas e fugas de recursos». *Revista Galega de Economía*, Vol 28(3) (2019): 92-114. DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/rge.28.3.5926>
- Sande, Diego y Vence, Xavier. «Impact of Structural Funds for Innovation on the business innovation: analysis through the indicators of the companies participating in the ERDF-Innterconecta programme in Galicia». *Revista Galega de Economía*, vol. 30(2), 2021: 1-16. DOI: <https://doi.org/10.15304/rge.30.2.6865>
- Schumpeter, Joseph Aloise. *Capitalismo, socialismo y democracia*. (Madrid: Aguilar, 1968).
- Segarra-Blasco, Agustí. «Subvenciones, préstamos y desgravaciones a la I+D: ¿cuál es su impacto en las empresas catalanas?». *Investigaciones Regionales—Journal of Regional Research*, 40, 2018: 109-140.
- Sosvilla-Rivero, Simón. «Canarias y los Fondos Estructurales europeos». *Working Papers 2003-28, FEDEA*, 2003.
- Sosvilla-Rivero, Simón, Bajo, Óscar y Díaz, Carmen. «Sobre la efectividad de la política regional comunitaria: El caso de Castilla-la Mancha». *Working Papers 2003-25, FEDEA*, 2003.
- Vence, Xavier. *Economía de la innovación y del cambio tecnológico: una revisión crítica* (Madrid: Siglo XXI, 1995).
- Vence, Xavier. *La política tecnológica comunitaria y la cohesión regional. Los retos de los sistemas de innovación periféricos* (Madrid: Civitas, 1998).
- Vivarelli, Marco. «Innovation, Employment and Skills in Advanced and Developing Countries: A Survey of the Literature». *Journal of Economic Issues*, 48, 2014, 123-154. DOI: <https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624480106>
- Vojtovič, Sergej. «The Impact of The Structural Funds on Competitiveness of Small and Medium-Sized Enterprises». *Journal of Competitiveness*, vol. 8(4), 2016: 30-45. DOI: <https://doi.org/10.7441/joc.2016.04.02>
- Von Schomberg, René. *A vision of responsible innovation*. En *Responsible Innovation: Managing the responsible emergence of science and innovation in society* por R. Owen, M. Heintz and J Bessant (London: John Wiley, 2013).
- Wallsten, Scott. «The Effects of Government-Industry R&D Programs on Private R&D: The Case of the Small Business Innovation Research Program». *RAND Journal of Economics*, vol. 13, 2000: 82-100. DOI: <https://doi.org/10.2307/2601030>

## **Sobre el autor**

Diego Sande Veiga es Licenciado en Administración de Empresas (Especialidad Comercialización) por la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Doctor en Economía y Empresa desde el año 2018. Máster en Desarrollo Económico e Innovación por la USC. Profesor de Economía Aplicada de la USC, en la que imparte clases desde el curso 2021-22, y profesor funcionario de carrera en excedencia de la especialidad de Organización y Gestión Comercial en la Consellería de Cultura, Educación e Universidade de la Xunta de Galicia. Autor de múltiples publicaciones (monografías, libros y artículos en revistas especializadas) en los campos de la Economía Aplicada y las Políticas de Innovación Regional y colaborador de diversos medios de comunicación especializados.

## **About the author**

Diego Sande Veiga holds a degree in Business Administration (Commercialization Specialty) from the University of Santiago de Compostela (USC). Doctor in Economy and Business since 2018. Master in Economic Development and Innovation by the USC. Lecturer of Applied Economics of the USC, where he teaches since 2021-22, and civil servant lecturer on leave of absence in the speciality of Organisation and Commercial Management at the Regional Deputy of Culture, Education and University at Xunta de Galicia. Author of numerous publications (monographs, books and articles in specialised journals) in the fields of Applied Economics, Regional Innovation Policies and Environmental Innovation and contributor to various specialised media.

# El arrastre de acreedores en la Directiva UE 2019/1023 sobre marcos de reestructuración preventiva y su transposición al Derecho preconcursal español<sup>1</sup>

*Creditor cram-down in EU Directive 2019/1023 on preventive restructuring frameworks and its transposition into spanish pre-bankruptcy Law*

Miguel Martínez Muñoz  
Profesor de Derecho Mercantil  
Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE  
mmmuno@comillas.edu

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2370>

Recibido el 13 de diciembre de 2021  
Aceptado el 1 de febrero de 2022

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. La configuración del arrastre de acreedores en la Directiva de Reestructuraciones. 1. Fundamento y razón de ser. 2. La valoración de la empresa. 3. La formación de las clases de acreedores. 4. Los límites al arrastre de acreedores. 4.1 Arrastre horizontal. 4.2 Arrastre vertical—III. El arrastre de acreedores en el Derecho Preconcursal español.

---

**Resumen:** El arrastre de acreedores constituye un mecanismo muy eficaz para alcanzar una reestructuración forzosa de la deuda y sortear así el concurso de acreedores. La Directiva UE 2019/1023 contempla, además del tradicional arrastre intra-clases, el arrastre entre clases a semejanza de otros ordenamientos de corte anglosajón, lo que plantea ciertas novedades para la práctica española. Por ello, se hace necesario realizar un estudio de la institución y analizar los distintos elementos que componen el arrastre para observar cómo se han plasmado las directrices europeas en el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Concursal con el objetivo de detectar ineficiencias o, incluso, posibles problemas.

**Palabras clave:** Arrastre intra-clase; arrastre entre clases; prueba del interés superior; regla de prioridad absoluta; valoración.

**Abstract:** *The cram-down of creditors constitutes a very effective mechanism to achieve a forced restructuring of the debt and thus avoid insolvency proceedings. The EU Directive 2019/1023 contemplates, in addition to the traditional intra-class cram-down, the cross-class cram-down similar to other Anglo-Saxon legal systems,*

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación PID 2019-107487GB-I00 que lleva por título «Gobierno corporativo en la proximidad de la insolvencia», cuya IP es la Profesora Juana Pulgar Ezquerra.

---

*which poses certain novelties in the Spanish practice. Therefore, it is necessary to carry out a study of the institution and analyze the different elements that make up the cram-down in order to observe how the European guidelines have been reflected in the Draft Bill for the Reform of the Insolvency Law in order to detect inefficiencies or even possible problems.*

**Keywords:** *Intra-class cram-down; cross-class cram-down; best interest of creditors test; absolute priority rule; valuation.*

---

## I. Introducción

El término «arrastré» o «cram-down» constituye un concepto muy utilizado en la práctica de las reestructuraciones empresariales en el Derecho anglosajón y europeo que la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia) (DOUE de 26 de junio de 2019) (en adelante, la «Directiva de Reestructuraciones» o la «Directiva») ha introducido para referirse al término más amplio de las reestructuraciones empresariales forzadas, concepto que será analizado en el presente trabajo. En este tipo de reestructuraciones, los acreedores tendrán que negociar los términos de la operación y, en caso de que no se alcance un acuerdo y siempre sujeto a ciertos presupuestos y límites, podrán verse forzados o «arrastrados» a aceptar los términos aceptados por una amplia mayoría de acreedores junto con el deudor.

En efecto, la Directiva ha sido emitida con la finalidad de garantizar que las empresas viables que se encuentren en dificultades financieras tengan acceso a marcos nacionales efectivos de reestructuración preventiva que les permitan continuar con su actividad empresarial, bien sea en su totalidad o en parte, modificando la composición, condiciones o la estructura del activo y del pasivo o de cualquier otra parte de su estructura de capital, así como realizando cambios operativos.<sup>2</sup>

Como se observa, el concepto de reestructuración es tremendamente amplio en tanto se permite no solo la tradicional reorganización del pasivo o del activo, sino también del capital, fundamentalmente a través de las capitalizaciones de deuda, confluyendo consecuentemente múltiples intereses en función del alcance de la reestructuración. A este respecto, hemos de hacer notar que el concepto «estructura de capital» es más amplio de lo que parece, toda vez que para la literatura económica consiste en la financiación permanente de la compañía, representada por la deuda a largo plazo, capital y patrimonio. Por oposición, se encontraría la llamada «estructura financiera», dentro de la que se encontraría el pasivo a corto plazo, conformado principalmente por los acreedores comerciales, laborales y públicos. Pues

---

<sup>2</sup> Christoph Paulus, «Introduction», en *European Preventive Restructuring*, ed. por Christoph Paulus/Reinhard Dammann (Munich: Beck/Hart/Nomos, 2021), 1 y ss.; Hidde Volberda, «Crises, Creditors and Cramdowns: An evaluation of the protection of minority creditors under the WHOA in light of Directive (EU) 2019/1023», *Utrecht Law Review*, vol. 17 (2021): 66.

bien, la Directiva pretende centrar el ámbito de la dinámica reestructuradora en la estructura de capital, representada por los inversores financieros, esto es, socios, bancos y bonistas (inversores que financian el capital fijo a largo plazo), aunque permite que sea el propio deudor el que decida sobre el perímetro de la reestructuración.<sup>3</sup>

Así las cosas, si bien es cierto que el Derecho Preconcurso español ya contiene muchas de las medidas establecidas en la Directiva de Reestructuraciones, toda vez que desde el Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 de marzo (BOE de 31 de marzo de 2009) nuestro Derecho Preconcurso se ha ido construyendo a semejanza fundamentalmente de los *schemes of arrangement* británicos, deberá adaptarse a los demás cambios sugeridos en la legislación europea, siendo uno de los más fundamentales el tema del arrastre de acreedores, de inspiración claramente norteamericana (*Chapter 11 Bankruptcy Code*).<sup>4</sup> En este sentido, el Proyecto de Ley de reforma del Texto Refundido de la Ley Concursal para la transposición a la legislación española de la Directiva (UE) 2019/1023 (en adelante, el «Proyecto de Ley»), publicado el 14 de enero de 2022 en el BOCG, ha venido a modificar el Libro II relativo al Derecho Preconcurso para introducir algunas de las cuestiones más importantes y, si se nos permite, polémicas de la Directiva, entre las que se encuentra el concepto de probabilidad de la insolvencia (presupuesto temporal de todos los marcos de reestructuración preventiva); la responsabilidad de los administradores frente a los acreedores y demás *stakeholders* durante ese período de probabilidad a la insolvencia; la figura del experto en reestructuraciones; la creación de un procedimiento especial para las pequeñas y medianas empresas; y, por supuesto, el tema del arrastre de acreedores, que conecta con el procedimiento para la formación de las clases, la votación de los planes de reestructuración y el papel que tendrán los socios en dicho escenario.<sup>5</sup>

La consecución de la reestructuración y la salvación de la empresa se erige en valor principal del nuevo ordenamiento preconcursal europeo y, para ello, se orquesta un sistema de intervención judicial mínima y de adopción mayoritaria de los planes de reestructuración.<sup>6</sup> Serán los propios acree-

<sup>3</sup> Adrián Thery, «Directiva de reestructuraciones, capitalización de créditos y gobierno corporativo», *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, n.º 31 (2019): 57-58.

<sup>4</sup> Juana Pulgar, *Preconcurso y reestructuración empresarial* (Madrid: Wolters Kluwer La Ley, 2021), 55. Para ahondar en la regulación norteamericana del *Chapter 11* véase Charles Jordan Tabb, *Law of Bankruptcy* (St. Paul: West Pub., 2014), 1023 y ss.

<sup>5</sup> Véase con carácter general Francisco Garcimartín, «Sobre el nuevo régimen aplicable a los planes de reestructuración del Libro II del Anteproyecto (y las novedades en el Libro IV)», *Revista General de Insolvencias & Reestructuraciones*, n.º 3 (2021): 47-84.

<sup>6</sup> Stefania Pacchi, «Par Condicio e Relative Priority Rule. Molto da tempo è mutato nella disciplina della Crisi d'impresa», *Ristrutturazioni Aziendali* (6 de enero de 2022): 12 y ss.

dores, junto al deudor y los socios, los que habrán de pactar las medidas e instrumentos que conduzcan a la empresa a la senda de la viabilidad, debiendo alcanzarse necesariamente una mayoría determinada dentro de cada clase de acreedores. Si se consigue, se estará ante un plan de reestructuración consensual, que desplegará su eficacia entre las partes afectadas aceptantes y aquellas partes disidentes dentro de cada clase de acreedores en virtud del arrastre horizontal o intra-clase.

Por su parte, la Directiva prevé como novedad la reestructuración forzosa de la deuda en caso de que no sea posible la aprobación de un plan consensual y, para ello, se basa en el arrastre vertical o entre clases como vía de imposición de la reestructuración a las partes afectadas disidentes siempre que se cumplan determinados requisitos. Sea como fuere, lo cierto es que el mecanismo del arrastre plantea ciertos problemas en la práctica, como la excepción del principio de relatividad de los contratos o el replanteamiento de la eficacia del sistema de garantías reales, siendo por ello necesario proceder a un análisis de la cuestión desde el punto de vista europeo y español, a propósito de la transposición de la Directiva con el Proyecto de Ley.

Para ello, en el presente trabajo se abordará, en primer término, la configuración del arrastre desde el punto de vista de la Directiva, analizándose al fundamento y razón de ser de la institución, los preliminares en los que el arrastre se va a producir, el cual depende de la propia valoración que se dé a la empresa en fase de reestructuración y de las reglas de formación de las clases de acreedores, así como los límites o cautelas al arrastre de acreedores que constituyen medidas de protección frente a este colectivo. A continuación, se tratará el arrastre de acreedores desde la perspectiva del Derecho preconcursal español, con examen de las normas vigentes y de las propuestas fruto de la futura y definitiva transposición que se haga de la Directiva de Reestructuraciones.

## II. La configuración del arrastre de acreedores en la Directiva de Reestructuraciones

### 1. *Fundamento y razón de ser*

Como se ha señalado *supra*, la Directiva de Reestructuraciones plantea un escenario en el que las empresas viables desde un punto de vista operativo, pero con dificultades financieras, puedan reestructurarse y adoptar un plan con una serie de medidas que permita conservar el valor del negocio y garantice a futuro la viabilidad empresarial. En efecto, la reestructuración entraña en sí misma la propia salvación de la empresa frente al otro escena-

rio posible, la liquidación, constituyendo por ello un fin totalmente deseable en el que la sociedad mercantil pueda adaptar su estructura y organización a las nuevas necesidades bajo un escenario de dificultades económicas, aprovechando el fondo de comercio y procediendo a separar lo rentable de aquello que consume recursos sin una contraprestación adecuada para el negocio.<sup>7</sup> Es más, al igual que ocurre con las insolvencias, las reestructuraciones empresariales resultan transcendentales desde el punto de vista económico, toda vez que se podrían crear problemas de «acción colectiva» de no procederse a las mismas o, incluso, si no se incentivasen por parte de los poderes públicos.<sup>8</sup>

En este contexto de interés general de las reestructuraciones, la Directiva alienta a los Estados miembros a adoptar una serie de medidas para facilitar la consecución de las mismas, siendo una de las más importantes el arrastre de acreedores. En este sentido, la regulación europea parte de que en todo proceso de negociación colectiva pueden existir intereses contrapuestos que conduzcan a comportamientos oportunistas por parte de algunos acreedores, razón por la que el arrastre intra e interclases permitirá neutralizar algunas de las conductas expropiatorias o de *holdout* que podrán concurrir en todo proceso de reestructuración. En este sentido, el mecanismo del arrastre de acreedores demuestra su eficacia e idoneidad en un contexto de adopción de planes de reestructuración bajo la regla de la mayoría, siendo imprescindible en ciertos supuestos para garantizar el éxito de la operación.

La reestructuración de la empresa en crisis debe realizarse, *a priori*, de forma totalmente voluntaria, pudiendo iniciar las negociaciones tanto el deudor, como los acreedores y los representantes de los trabajadores, tal

---

<sup>7</sup> Pulgar, *Preconcurso*..., 56-57.

<sup>8</sup> Thomas H. Jackson, *The logic and limits of Bankruptcy Law* (Washington, D.C.: BeardBooks, 2001), 7 y ss., señala que el Derecho Concursal es necesario para el mantenimiento del sistema económico al afectar la insolvencia de los deudores no solo a sus acreedores, sino también a sus trabajadores, proveedores, el Estado y, en general, la colectividad. Todos estos *stakeholders* tienen derechos de crédito diferentes y, al ser muy difícil la cooperación entre ellos, se hace necesario, en aras de la eficiencia del sistema económico, que existan una serie de normas que traten de forma colectiva el problema de la insolvencia. Si no existieran dichas normas y cada acreedor ejercitase sus derechos de forma individual, sin contar con los demás, entonces el patrimonio del deudor se repartiría en manos de unos pocos y no habría posibilidad de reorganizar y conservar empresas económicamente viables. Por ello, se considera que la insolvencia y los concursos de acreedores generan problemas de acción colectiva, los cuales se podrían atajar a través del Derecho de las Crisis Empresariales. En el mismo sentido, véase, Frank H. Easterbrook/Daniel R. Fischel, «The Corporate Contract», *Columbia Law Review*, vol. 89 (1989): 1416 y ss.; Thomas Donaldson/Lee E. Preston, «The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications», *The Academy of Management Review*, vol. 20 (1995): 65 y ss.

y como señala el art. 4 de la Directiva. Así, dichos legitimados podrán iniciar las negociaciones acerca de las medidas de reestructuración y presentar planes con un contenido cierto y determinado que habrá de ser oportunamente aprobado por las partes implicadas. Es decir, no todos los acreedores pueden verse afectados por la reestructuración en tanto será el deudor normalmente quien demarcará el perímetro de afección, participando consecuentemente todos o solo algunos de los acreedores. En el marco de dichas actuaciones, cada parte tendrá sus propios intereses y, fruto de los mismos, las propuestas y los pactos que se presenten diferirán en tanto no todos tendrán que responder a la consecución del mejor interés de la reestructuración. El deudor querrá conservar su empresa con las mínimas modificaciones, por lo que buscará que sean los acreedores los que carguen con el peso de la reestructuración. Por su parte, los acreedores perseguirán, cada uno de ellos, las mejores condiciones para asegurarse el pago de sus créditos, siguiendo estrategias distintas los acreedores dotados de garantías reales, los acreedores financieros, los bonistas, los acreedores de derecho público, los acreedores comerciales, los acreedores laborales, etc. Por último, los socios, en su caso, desearán que su posición no se vea en absoluto afectada, conservando así sus derechos políticos y económicos en una sociedad fuerte tras la reestructuración de la deuda.

Además de tener en cuenta ese cúmulo de intereses como generador de potenciales conflictos, el procedimiento de adopción de los planes de reestructuración exige que en cada categoría de partes afectadas se alcance una mayoría determinada respecto del importe de los créditos, pudiendo los Estados miembros prever, adicionalmente, una mayoría del número de partes afectadas dentro de cada clase (art. 9 de la Directiva). Obsérvese cómo el procedimiento de votación y aprobación del plan por mayoría, el cual puede adoptar la forma de un proceso de votación formal o de una consulta con acuerdo con la mayoría necesaria de las partes afectadas, constituye un caldo de cultivo para comportamientos oportunistas por parte de los distintos afectados por la reestructuración, en tanto cada uno tratará de que sus intereses prevalezcan so pena de votar en contra de la adopción del plan y la consecuente declaración de concurso en el corto/medio plazo.<sup>9</sup>

Pues bien, este escenario es el que la Directiva de Reestructuraciones tiene en cuenta a la hora de plantear la posibilidad del arrastre de acreedores, tanto horizontal como vertical, constituyendo su fundamento el hecho mismo de desactivar las estrategias y las actuaciones de ciertos acreedores para alcanzar una reestructuración forzosa que salve a la empresa que se encuentra en situación de dificultades financieras. El arrastre de acreedo-

---

<sup>9</sup> Pulgar, *Preconcuralidad...*, 189.

res constituye en sí mismo un mecanismo de resolución de conflictos en tanto hace prevalecer el interés de la reestructuración sobre los intereses particulares de las partes implicadas, llevándose a cabo siempre sobre la base de las debidas garantías y cautelas para evitar causar sacrificios desproporcionados al deudor, los acreedores, los trabajadores y, en su caso, los socios.<sup>10</sup>

De esta forma, la Directiva contempla dos tipos de planes de reestructuración en los que cada modalidad de arrastre tendrá su propia virtualidad práctica. De un lado, en los planes de reestructuración denominados consensuales (art. 9 de la Directiva), será necesario para su adopción por las partes afectadas que, en cada categoría de acreedores, se alcance una mayoría concreta en el importe de sus créditos o intereses, mayoría que en ningún caso podrá ser superior al 75% del importe de los créditos o intereses en cada categoría o, cuando proceda, del número de partes afectadas en cada categoría. En este plan consensual, todas las clases son iguales y votan en las mismas condiciones, siendo precisa la adopción unánime del plan por las clases afectadas y por la mayoría exigida. En la consecución de dicha mayoría es donde podrá jugar un papel clave el arrastre horizontal siempre que cuente con el respaldo de la autoridad judicial o administrativa, toda vez que, si dentro de cada clase se logra una mayoría determinada, pero inferior a la necesaria para que el plan consensual se entienda aprobado, procederá el arrastre dentro de la clase de acreedores, computándose la misma como clase a favor del plan y confirmándose el mismo por parte de la autoridad judicial.<sup>11</sup> Piénsese, por ejemplo, que se requiere una mayoría del 75% del importe de los créditos dentro de cada categoría de acreedores para el beneplácito a un plan consensual y que, además, se contempla que si el 65% de los créditos votan a favor del plan, los acreedores disidentes o no firmantes del acuerdo se verán arrastrados, computándose consecuentemente dicha clase como a favor del plan. Como se analizará, este tipo de arrastre es el que actualmente existe en el Derecho Concursal español fruto de la influencia británica de los *schemes of arrangement*.

Por otro lado, en los supuestos en los que ni siquiera el arrastre horizontal permita la reestructuración sobre la base del plan consensual queda expedita la vía de la reestructuración forzosa, recogida en el art. 11 de la Di-

---

<sup>10</sup> Sobre el arrastre en general en Derecho norteamericano véase Tabb, *Law...*, 1137 y ss.; Richard F. Broude, «Cramdown and Chapter 11 of the Bankruptcy Code: The Settlement Imperative», *The Business Lawyer*, vol. 39 (1984): 441-454; Kenneth N. Klee, «Cram Down II», *American Bankruptcy Law Journal*, vol. 64 (1990): 229-244.

<sup>11</sup> Reinhard Dammann, «Article 9. Adoption of restructuring plans», en *European Preventive Restructuring*, ed. por Christoph Paulus/Reinhard Dammann (Munich: Beck/Hart/Nomos, 2021), 149 y ss.

rectiva.<sup>12</sup> En este caso, existen una o varias categorías de clases disidentes, pudiendo confirmarse un plan de reestructuración por parte de la autoridad judicial siempre que haya sido aprobado por: (i) una mayoría de las categorías de voto de las partes afectadas, siempre que al menos una de esas categorías sea una categoría de acreedores garantizados o de rango superior a la categoría de los acreedores ordinarios no garantizados, o, de no ser así, (ii) al menos una de las categorías de voto de las partes afectadas o, cuando así lo disponga la normativa nacional, los perjudicados, que no sean una categoría de tenedores de participaciones o de cualquier otra categoría que, a raíz de la valoración del deudor como empresa en funcionamiento, no recibiría ningún pago ni conservaría ningún interés o, cuando así lo disponga la normativa nacional, de la que cabría razonablemente suponer que no recibe ningún pago ni conserva ningún interés, si se aplicase el orden normal de prelación de conformidad con la normativa nacional.

En este último supuesto, el arrastre vertical o *cross-class cram-down* acontecerá cuando exista al menos una categoría de acreedores *in the money* que haya aprobado el plan de reestructuración y se den otras cautelas que trataremos más adelante. Por ello, para evaluar la oportunidad y eficacia del arrastre, se ha de partir en todo caso del procedimiento de valoración de la empresa y del de la formación de las distintas clases afectadas, presuuestos que pasamos a analizar a continuación.

## 2. La valoración de la empresa

La valoración de la empresa constituye un asunto capital en todo el tema de la regulación europea de los marcos de reestructuración preventiva, toda vez que la misma es la que sostiene el propio concepto de reestructuración. Es decir, la reestructuración de la empresa que se encuentra en probabilidad de la insolvencia será posible y, por extensión, tendrá visos de prosperar cuando la misma tenga asignado un valor como empresa en funcionamiento superior al valor de liquidación, lo cual suele ocurrir en tanto existe la presunción de que la empresa sigue activa con una mínima perturbación, cuenta con la confianza de los acreedores financieros, accionistas y clientes, sigue generando ingresos y limita las repercusiones sobre los trabajadores.<sup>13</sup> En este sentido, los acreedores afectados por la reestructuración, principalmente acreedores bancarios, financieros y bonistas, única-

---

<sup>12</sup> Michael Veder, «Article 11. Cross-class cram-down», en *European Preventive Restructuring*, ed. por Christoph Paulus/Reinhard Dammann (Munich: Beck/Hart/Nomos, 2021), 177 y ss.

<sup>13</sup> Véase el Considerando 49 de la Directiva de Reestructuraciones.

mente se embarcarán en el procedimiento si creen que la empresa inviable desde el punto de vista financiero, pero viable desde la perspectiva operativa, tiene un valor suficiente como para generar un retorno en el futuro, pues solo así estarán dispuestos a asumir las medidas que toda reestructuración puede contemplar.

Además, la valoración de la empresa resulta igualmente clave en el instrumento del arrastre entre clases o vertical señalado anteriormente, pues de la valoración dependerá no solo el que una clase de acreedores quede dentro del dinero (*in the money*) y pueda proponer y aprobar planes de reestructuración, sino igualmente arrastrar a otras clases superiores o inferiores en el orden de prelación.<sup>14</sup> Esto es, de la valoración que se haga de la empresa dependerá la determinación de las clases de acreedores que estén interesadas en la reestructuración por recibir, al menos, lo mismo que en un escenario de liquidación concursal. Si un acreedor recibe, como poco, aquello que le correspondería bajo la liquidación se encuentra dentro del dinero y, consecuentemente, tiene incentivos para negociar y participar en un marco de reestructuración preventiva.

Tradicionalmente, antes de la promulgación de la Directiva, el panorama reestructurador era absolutamente diferente por existir el llamado monopolio bilateral en la reestructuración, consistente en que, en función de la valoración de la empresa, tanto los acreedores como los socios podían vetar la propia reestructuración. Cuando el valor de la empresa fuese superior al valor de la deuda, eran los socios los que podían vetar una reestructuración que les privase de sus derechos, mientras que en el escenario contrario en el que la empresa valiese menos que la deuda eran los acreedores los que podían ejercer sus derechos de veto.<sup>15</sup>

Hoy en día, fruto de la inspiración norteamericana del *Chapter 11* del *Bankruptcy Code*, la Directiva no solo ha desmontado todo intento obstructionista de la reestructuración por parte de los socios o tenedores de participaciones, sino que ha convertido a la valoración de la empresa en el presupuesto para proceder a la reestructuración forzosa de un negocio mediante el arrastre entre clases.<sup>16</sup> Así, toda clase que se encuentre *in*

---

<sup>14</sup> Sobre la importancia de la valoración de la empresa para que se cumplan las cautelas del *cram-down*, véase Tabb, *Law...*, 1158-1160; Pulgar, *Preconcuralidad...*, 180 y ss.

<sup>15</sup> They, «Directiva de reestructuraciones, capitalización de créditos y gobierno corporativo», 68-69; Pulgar, *Preconcuralidad...*, 194-195.

<sup>16</sup> Jackson, *The logic...*, 211 y ss., pone de manifiesto que la valoración empresarial en los casos de la *Reorganization* del *Chapter 11* es muy importante porque la empresa se «vende» a los acreedores, los cuales no obtienen partes de la empresa, sino nuevos créditos en la misma empresa que se está reestructurando. Por ello, la valoración relativa de la empresa y de cada uno de los créditos deviene capital y resulta más difícil que la misma valoración en los casos de liquidación.

*the money* puede proponer y aprobar un plan de reestructuración que podrá extenderse al resto de clases disidentes hacia arriba (*cram-up*) o hacia abajo (*cram-down*), obligando coactivamente a las clases de acreedores si se cumplen los requisitos del art. 11 de la Directiva, principalmente el test de justicia o *fairness test* que se tratará *infra*. Desde este punto de vista, si los socios se encuentran dentro del dinero, por ser el valor de la empresa mayor que el de la deuda, podrán proponer un plan que arrastre hacia arriba a las clases de acreedores que se encuentren por encima de ellos siguiendo el orden de prelación que correspondería en el Derecho Concursal, donde los titulares del capital son acreedores subordinados.<sup>17</sup> Por el contrario, cualquier clase de acreedores que se encuentre *in the money* según la valoración empresarial podrá barrer hacia arriba o hacia abajo a los acreedores cuyos órdenes de prelación sean superiores o inferiores a los suyos. Así, piénsese que una clase de acreedores no garantizados que obtendría algún tipo de retribución conforme a la valoración que se haga de la empresa aprueba un plan de reestructuración que finalmente se extiende hacia arriba, hacia los acreedores garantizados o hacia abajo, hacia los socios.<sup>18</sup>

Por último, la valoración empresarial también afectará al importante tema de la impugnación del plan de reestructuración aprobado, toda vez que si un acreedor demuestra que ha sufrido un perjuicio sobre la base de que no se ha respetado el interés superior de los acreedores o el test de justicia, podrán las autoridades judiciales ordenar que se practique otra valoración de la empresa.<sup>19</sup> Como se tratará seguidamente, los límites al arrastre de acreedores parten de un valor de la empresa concreto, sobre el cual se estructuran las medidas de protección frente al arrastre, de tal suerte que si la valoración se ha ejecutado de forma errónea, cabrá la impugnación de la reestructuración al haber sufrido los acreedores disidentes un sacrificio desproporcionado consistente, por ejemplo, en la recepción de una cantidad inferior a la que habrían obtenido en una liquidación concursal o en contraposición a la percibida por una clase inferior en el orden de prelación.

En fin, tal y como se observa, la justicia y la eficiencia del sistema desbansa, por tanto, en la valoración empresarial pues es esta la que convierte a la reestructuración en un juego de suma cero desde el punto de vista económico en el que no negocia mejor quien tiene menos que perder, algo propio de los sistemas jurídicos europeos hasta antes de la Directiva, sino quien

---

<sup>17</sup> Véase Abel B. Veiga, *La masa pasiva del concurso de acreedores* (Cizur Menor: Aranzadi, 2017), 1470 y ss.

<sup>18</sup> Tabb, *Law...*, 1145 y ss.

<sup>19</sup> Véase el Considerando 63 y el art. 14 de la Directiva de Reestructuraciones.

más seguro está del lugar que ocupa dentro de la pirámide jerárquica de clases ordenada conforme al criterio de la valoración de la empresa.<sup>20</sup>

### 3. La formación de las clases de acreedores

El asunto de la formación de las clases entronca con la delimitación del pasivo afectado por la reestructuración en tanto para proceder a la configuración de dicho perímetro será necesario proceder a una correcta estratificación del pasivo afectado mediante la composición de las distintas categorías.<sup>21</sup> Es decir, cuando se forman las clases de acreedores afectados se desechan igualmente los no afectados, los cuales quedan excluidos de participar en la reestructuración al no tener derecho de voto (art. 9.2 de la Directiva). La importancia, por tanto, de componer correctamente las clases de acreedores es obvia, pues es en el marco de dichas categorías donde la reestructuración tiene lugar, donde se vota la misma o donde se producen los efectos del arrastre horizontal o vertical.<sup>22</sup>

En la propuesta original de la Directiva se contenía una definición de formación de clases en el art. 2 que rezaba: *«la agrupación de los acreedores y los socios afectados por un plan de reestructuración de tal manera que reflejen los derechos y el rango de los créditos y participaciones afectados, teniendo en cuenta los posibles derechos contractuales existentes, derechos reales o acuerdos entre acreedores, así como su tratamiento bajo el plan de reestructuración»*. No obstante, la versión definitiva eliminó este concepto porque alguno de los Estados miembros lo consideró excesivo al interferir con sus categorías concursales, estableciéndose en el Considerando 44 de la Directiva una definición más amplia que contempla que *«la clasificación en categorías significa el agrupamiento de partes afectadas con el propósito de adoptar un plan de modo tal que refleje sus derechos y la prelación de sus créditos e intereses»*.<sup>23</sup>

Sea como fuere, lo cierto es que la formación de las clases reviste una importancia extraordinaria en tanto tal proceder determinará el perímetro de afectación de la reestructuración, por lo que no puede establecerse de forma

<sup>20</sup> Thery, «Directiva de reestructuraciones, capitalización de créditos y gobierno corporativo», 70.

<sup>21</sup> Pulgar, *Preconcurso*..., 190 y ss.; Adrián Thery, «Los marcos de reestructuración en la Propuesta de Directiva de la Comisión Europea de 22 de noviembre de 2016 (I)», *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, n.º 27 (2017): 530 y ss.

<sup>22</sup> Dammann, «Article 9. Adoption of restructuring plans», 156.

<sup>23</sup> Volberda, «Crises, Creditors and Cramdowns: An evaluation of the protection of minority creditors under the WHOA in light of Directive (EU) 2019/1023», 69.

arbitraria. Y es que para que unos derechos que son sustancialmente similares reciban el mismo trato y los planes de reestructuración puedan adoptarse sin perjudicar injustamente los derechos de las partes afectadas, estas deben ser tratadas en categorías separadas de acuerdo con los criterios para clasificar las diferentes categorías fijados por la normativa nacional. Así, habrán de seguirse unos criterios legales previamente establecidos en las legislaciones de cada uno de los Estados miembros pues ello afectará al arrastre de acreedores y al éxito de la reestructuración en general, tal y como hemos adelantado.

En este punto, la Directiva permite libertad a los Estados a la hora de regular la formación de las clases, si bien establece una serie de normas mínimas (art. 9.4 de la Directiva). En primer lugar, se habrá de velar porque las partes afectadas sean tratadas en categorías separadas que reflejen una comunidad de intereses suficiente basada en criterios comprobables con arreglo a la normativa nacional. Este requisito es fundamental, toda vez que se tiene que tratar de igual forma a aquellos acreedores que tengan derechos similares para que no exista un perjuicio bajo el plan de reestructuración. En el mismo sentido, la anterior conclusión conlleva igualmente que los acreedores con derechos diferentes sean colocados en categorías distintas pues no tiene razón de ser dispensar el mismo trato a quienes no son iguales. Es decir, carecería de toda lógica encasillar conjuntamente a acreedores heterogéneos como, por ejemplo, un acreedor dotado de garantía real con un acreedor subordinado o, incluso, un acreedor público con un socio del deudor. Las categorías de acreedores deben responder a criterios de clasificación racionales y, en todo caso, homogéneos para evitar daños innecesarios.

En segundo lugar, la Directiva también exige que, como mínimo, los acreedores garantizados y no garantizados sean tratados como categorías separadas a efectos de adoptar un plan de reestructuración. Esta norma, en puridad, no sería necesaria sobre la base de la regla anterior, en tanto los intereses de un acreedor garantizado y no garantizado son tangencialmente opuestos dada la fuerza y eficacia del derecho de garantía. Es más, dentro de los propios acreedores garantizados, tampoco tendría todo el sentido tratar de la misma manera al acreedor titular de una garantía real y al que ostenta una garantía personal por cuanto la protección dispensada por una y otra presentan un alcance distinto.<sup>24</sup> Por ello, la Directiva prevé en el Considerando 44 la posibilidad de que los Estados miembros exijan que se formen más de dos categorías de acreedores, en particular categorías di-

---

<sup>24</sup> Véase con carácter general Abel B. Veiga, *Función de la garantía real* (Madrid: Reus, 2021).

ferentes de acreedores con y sin garantía y categorías de acreedores subordinados. Es más, también podrán separarse en categorías diferenciadas los créditos garantizados sobre la base de la valoración de las garantías, pudiendo distinguirse así dentro de dichos créditos una parte garantizada y otra no garantizada.<sup>25</sup>

Por último, se establece que los Estados miembros podrán disponer que los créditos de los trabajadores se traten como una categoría propia, así como que se contemplen en clases separadas aquellos acreedores que carezcan de comunidad de intereses suficiente, como las administraciones tributarias o de seguridad social, pudiendo igualmente regularse medidas adecuadas para garantizar que la clasificación en categorías se realiza de modo que tenga en cuenta la protección de los acreedores vulnerables, como los pequeños proveedores.

Obsérvese cómo la formación de las clases habrá de realizarse conforme a las legislaciones nacionales, separando en categorías diferentes a los acreedores con derechos heterogéneos y, particularmente, diferenciando a los acreedores garantizados de los no garantizados y subordinados. De lo antedicho, se pueden establecer como clases o categorías diferenciadas, por ejemplo, las siguientes: acreedores hipotecarios; acreedores pignoraticios; acreedores con garantía personal; acreedores públicos; acreedores laborales; acreedores subordinados; proveedores, etc. No obstante, cada ordenamiento nacional debe contemplar categorías de acreedores generales para que sea la casuística de cada reestructuración la que concrete cada clase adaptada a sus circunstancias particulares.

Lo importante en todo caso es que cada categoría de acreedores afectados refleje un mínimo común y sean titulares de derechos o intereses similares, pues solo así tendrá sentido aplicar el principio mayoritario dentro de cada clase para la aprobación de un plan de reestructuración. De no configurarse bien dichas clases, se obtendrían deficiencias en la aplicación del principio de mayoría porque las partes heterogéneas dentro de una misma clase partirían de expectativas diferentes en lo que a su tratamiento bajo el plan se refiere, pudiendo barrer injustamente, más allá del arrastre, a ciertos acreedores.<sup>26</sup> La aprobación de los planes de reestructuración ha de partir en todo caso de unas clases de acreedores heterogéneas entre sí, pero homogéneas dentro de cada una, que recojan los distintos intereses en juego y permitan el arrastre en las condiciones previstas en la Directiva.

---

<sup>25</sup> Dammann, «Article 9. Adoption of restructuring plans», 158-159. Sobre el valor de la garantía y la problemática del mismo en el concurso, Veiga, *La masa...*, 1330 y ss.

<sup>26</sup> They, «Directiva de reestructuraciones, capitalización de créditos y gobierno corporativo», 76-77.

En contraposición a todo el sistema, la Directiva de Reestructuraciones igualmente da margen a los Estados miembros para que los deudores que sean microempresas y pequeñas y medianas empresas (en adelante, las «pymes») tengan la opción de no tratar a las partes afectadas como categorías separadas. En esos casos, todos los acreedores entrarían en una única categoría de voto, debiendo obtenerse igualmente una mayoría en apoyo del plan para que la reestructuración pudiera llevarse a cabo. En caso de que se votase en contra del plan, el deudor debería poder presentar otro plan en consonancia con los principios generales de la Directiva.<sup>27</sup> La decisión que tome cada Estado miembro sobre este extremo será trascendental en tanto las pymes suponen el 99% de las empresas de la Unión Europea y, además, el concepto de pyme varía de un Estado a otro, siendo este un concepto que ha de entenderse con arreglo a cada normativa nacional (art. 2.2 de la Directiva). Por nuestra parte, consideramos que las reglas de formación de las clases de acreedores afectados deberían seguirse en todo caso, sea el deudor una pyme o no, por cuanto la categorización de los acreedores para la aplicación del principio de mayoría en las votaciones a los planes de reestructuración y del arrastre es beneficiosa en todo caso por muy sencilla o compleja que resulte la estructura de la empresa a refinanciar. No obstante, habrá de ser cada Estado el que adopte la decisión pertinente a este respecto.

En último término, pero relacionado también con el proceso de formación de categorías de acreedores, hemos de hacer referencia al tratamiento de los socios bajo la reestructuración. La Directiva parte del valor superior de la reestructuración y de la experiencia en la gran mayoría de los Estados miembros del poder de los socios a la hora de obstaculizar la consecución de ciertas medidas del plan de reestructuración. Por ello, bajo la terminología de «tenedores de participaciones», la regulación europea establece dos opciones posibles para dicho colectivo. De un lado, se considera a los socios como una clase de acreedores con derecho de voto y se someten a las mismas reglas de los planes consensuales y no consensuales, pudiendo lógicamente ser arrastrados o, de otro lado, se les excluye completamente del proceso de reestructuración y se les impide obstaculizar injustificadamente la adopción, confirmación o la ejecución de un plan de reestructuración (art. 12 de la Directiva).

La posibilidad de impedir la adopción de un plan de reestructuración forma parte del monopolio bilateral antes comentado en tanto los socios, como titulares del capital de la sociedad deudora, son los únicos con capa-

---

<sup>27</sup> Véase el Considerando 45 de la Directiva de Reestructuraciones. Volberda, «Crises, Creditors and Cramdowns: An evaluation of the protection of minority creditors under the WHOA in light of Directive (EU) 2019/1023», 67.

cidad jurídica para adoptar determinadas decisiones en sede de junta general bajo el Derecho de Sociedades.<sup>28</sup> Piénsese, por ejemplo, en la capitalización de créditos, la cual requiere de un acuerdo de junta general aprobando la ampliación de capital por compensación de créditos, así como la emisión de obligaciones o de instrumentos convertibles y la venta de un activo esencial como podría ser cierta unidad productiva. Bajo este prisma, y en el conocimiento de que el *holdout* accionarial era un hecho cierto en muchos países europeos, la Directiva decide desplazar la aplicación del Derecho de Sociedades por parte del Derecho Preconcursoal o de las Crisis Empresariales, estableciendo el mandado de garantizar que los titulares de participaciones no puedan impedir injustificadamente la adopción de un plan de reestructuración que permitiría que el deudor recuperase su viabilidad.<sup>29</sup> Es decir, para la Directiva los socios son meros acreedores residuales pues únicamente son vistos desde el punto de vista de los intereses estrictamente económicos y no como los titulares de los derechos de control de la sociedad.<sup>30</sup>

Así las cosas, habrán de ser los Estados miembros los que elijan de entre las dos opciones ofrecidas por la Directiva. Si excluyen a los socios como clase participante, los mismos no participarán de forma alguna en la reestructuración, no tendrán voto y las medidas les serán impuestas, no teniendo capacidad alguna de obstaculización. Es más, como se analizará seguidamente, en caso de que los Estados opten por excluir a los socios de las votaciones no estarán obligados a aplicar la regla de prioridad absoluta en la relación entre los acreedores y tenedores de participaciones (Considerando 57 de la Directiva). No obstante, los socios no podrán quedar expropiados en todos los supuestos y, en los casos en los que la valoración de la empresa en funcionamiento sea superior al pasivo exigible, los socios recibirán el exceso pues los acreedores no pueden recibir bajo ninguna circunstancia más de lo que les corresponde. Además, será en este supuesto donde los Estados habrán de tomar las medidas necesarias para evitar que los so-

---

<sup>28</sup> Véase ampliamente Daniele Vattermoli, «La posizione dei soci nelle ristrutturazioni. Dal principio di neutralità organizzativa alla residual owner doctrine?» *Rivista delle società*, n.º 4 (2018): 858 y ss.

<sup>29</sup> En España ya se había emitido una norma para impedir la obstaculización a una capitalización de créditos y a una emisión de obligaciones o instrumentos convertibles por parte de los socios. Concretamente, se les podía hacer responsables en sede de calificación concursoal y que fueran condenados a abonar la parte de masa pasiva no satisfecha tras la liquidación de la masa activa (déficit concursoal), lo que suponía ya de por sí el desplazamiento del Derecho de Sociedades por parte del Derecho Concursoal. Véase Alessandro Nigro, «Il «diritto societario della crisi»: nuovi orizzonti?», *Rivista delle società*, n.º 5-6 (2018): 1207 y ss.

<sup>30</sup> Alberto Díaz, «Socios, planes de reestructuración y capitalización de créditos en la Directiva (EU) 2019/1023, sobre reestructuración e insolvencia», *Anuario de Derecho Concursoal*, n.º 49 (2020): 16-17; Pulgar, *Preconcursoalidad...*, 201 y ss.

cios, no pudiendo votar en la reestructuración, obstaculicen la aplicación de la misma, para lo que habrán de reformarse ciertas disposiciones de los ordenamientos societarios nacionales.<sup>31</sup>

Si consideran a los socios como una clase de acreedores, lógicamente habrán de prever normas para la formación de dicha clase o clases si es que deciden establecer algún tipo de distinción en sede de ese colectivo (por ejemplo, en caso de que existieran socios privilegiados en relación con la cuota de liquidación). La clase o clases de socios únicamente participarán en la reestructuración cuando se consideren parte afectada, no así en caso de que exclusivamente se decida reestructurar el pasivo y no el capital. En caso de que efectivamente sean parte afectada, podrán votar en un plan consensual, computándose su mayoría a efectos de la aprobación de la reestructuración y pudiendo extenderse sus efectos siempre que se supere la prueba del interés superior de los acreedores.<sup>32</sup>

Por su parte, los socios también podrán ser parte en una reestructuración forzosa o ver extendidos los efectos de la reestructuración de forma coactiva siempre que se den los presupuestos del art. 11 de la Directiva. En estos casos, podrán incluso ser ellos una de las clases que arrastre a los demás acreedores (*cram-up*), pero no podrían ser la única que apruebe el plan tal y como se deriva de la propia norma. Si se procediese a dicho arrastre por encontrarse la categoría de socios *in the money*, ello implicaría que todas las clases superiores deberían recibir la totalidad de sus créditos en la reestructuración pues los socios cobrarían algo y en último lugar en tanto son la clase residual.<sup>33</sup>

#### 4. Los límites al arrastre de acreedores

El arrastre de acreedores constituye un mecanismo de resolución de conflictos que permite ponderar el interés de la reestructuración y ponerlo por encima de los intereses particulares de cada categoría de acreedores

---

<sup>31</sup> Puede tomarse como ejemplo a este respecto, para el caso de la capitalización de créditos, el modelo alemán, el cual permite sustituir la voluntad de los socios reunidos en junta en orden a la adopción de un acuerdo de capitalización, de tal suerte que si no se alcanza la mayoría necesaria para la aprobación de la medida, el juez podrá sustituir la voluntad de los socios e imponer la capitalización dictando una resolución judicial a tal efecto (art. 245 Inso). El fundamento último de este sistema en Derecho alemán se sitúa en la existencia de un deber de lealtad de los socios entre sí y con la propia sociedad, especialmente cuando esta se encuentra en un contexto de dificultades económicas.

<sup>32</sup> Díaz, «Socios, planes de reestructuración y capitalización de créditos en la Directiva (EU) 2019/1023, sobre reestructuración e insolvencia», 23-38; Pulgar, *Preconcurso*..., 205.

<sup>33</sup> Díaz, «Socios, planes de reestructuración y capitalización de créditos en la Directiva (EU) 2019/1023, sobre reestructuración e insolvencia», 42.

afectados siempre que se cumplan una serie de presupuestos. En efecto, el arrastre no puede suponer un instrumento de barrido absoluto de los derechos de crédito pues ello daría al traste con todo el sistema financiero al desincentivar la inversión a largo plazo en las empresas, razón por la que la Directiva lo somete a una serie de controles para evitar que los acreedores que efectivamente ven extendidos coactivamente los efectos de una reestructuración de la cual disienten no sufran un sacrificio desproporcionado que les permitiría impugnar toda la reestructuración.

Si bien los mecanismos de control son distintos en los casos de arrastre horizontal y vertical, existe uno común a ambos supuestos que es el de la valoración de la empresa.<sup>34</sup> Sin ánimo de repetirnos, únicamente recalcaremos que la valoración empresarial es clave para organizar la propia reestructuración y los diferentes arrastres, razón por la que una valoración determinada podría dar al traste con las intenciones reestructuradoras del deudor y abrir directamente la vía del Derecho Concursal. No obstante, más allá de este presupuesto previo, como indicamos, los controles para proceder a un tipo de arrastre u otro varían en función de la clase de arrastre que se tenga que realizar en tanto el vertical siempre tendrá un alcance mucho mayor que el horizontal respecto al número y categoría de los acreedores afectados. Esto es, por mucho que el efecto sea el mismo (extensión coactiva de los efectos de la reestructuración), sí se reputa diferente arrastrar a acreedores dentro de su categoría cuando existe cierta mayoría a favor de la reestructuración y arrastrar a clases completas de acreedores que han disentido firmemente, debiendo existir por ello salvaguardas para un tipo y otro.

#### 4.1. Arrastre horizontal

En el caso del arrastre horizontal, los acreedores se verán arrastrados dentro de cada clase si se alcanzan determinadas mayorías establecidas en las normativas nacionales con la finalidad de que se alcance un plan de reestructuración consensual. Recuérdese que el art. 9.6 de la Directiva establece que un plan de reestructuración quedará adoptado por las partes afectadas a condición de que, en cada categoría, se alcance una mayoría en el importe de sus créditos o intereses, jugando el arrastre horizontal en el sentido de considerar a una determinada clase como a favor del plan cuando, no habiendo alcanzado la mayoría máxima, sí que se consigue otra menor que permita la extensión de efectos a las acreedores disidentes dentro de

---

<sup>34</sup> Jonathan M. Seymour/Steven L. Schwarcz, «Corporate Restructuring under Relative and Absolute Priority Default Rules: A Comparative Assessment», *University of Illinois Law Review*, vol. 2021 (2021): 21 y ss.

una clase (*intra-class cram-down*).<sup>35</sup> En estos casos, el arrastre exigirá además la previa confirmación por parte de la autoridad judicial o administrativa *ex art. 10.1.a*) de la Directiva, pues en caso contrario, aun computadas las mayorías, la extensión coactiva de efectos no tendrá lugar.

Además de las mayorías y de la confirmación judicial o administrativa, el art. 10.2 de la Directiva exige una serie de presupuestos para que tal confirmación pueda producirse y, con ella, la extensión de efectos a los disidentes: (i) el plan de reestructuración debe adoptarse de conformidad con el art. 9 de la Directiva (formación de clases y mayorías dentro de cada clase); (ii) los acreedores con una comunidad de intereses suficiente en la misma categoría deben ser tratados por igual y de manera proporcionada a su crédito; (iii) el plan de reestructuración tiene que notificarse de conformidad con la normativa nacional a todas las partes afectadas; (iv) cuando haya acreedores disidentes, el plan de reestructuración ha de superar la prueba del interés superior de los acreedores; y (v) en su caso, toda nueva financiación tiene que ser necesaria para cumplir el plan de reestructuración y no perjudicar injustamente los intereses de los acreedores.

De entre todos esos requisitos, el más importante a efectos del arrastre horizontal es el que determina que el plan de reestructuración supere la prueba del interés superior de los acreedores en caso de que existan disidentes.<sup>36</sup> Esta prueba, copia del «best interest of creditors test» del *Chapter 11* americano, se define en el art. 2.1.6 de la Directiva del siguiente modo: «una prueba que se supera si se demuestra que ningún acreedor disidente se vería perjudicado por un plan de reestructuración en comparación con la situación de dicho acreedor si se aplicase el orden normal de prelación en la liquidación según la normativa nacional, tanto en el caso de liquidación de la empresa, ya sea mediante liquidación por partes o venta de la empresa como empresa en funcionamiento, como en el caso de la mejor solución alternativa si no se hubiese confirmado el plan de reestructuración».<sup>37</sup>

En esencia, la prueba del interés superior de los acreedores trata de proteger al acreedor disidente de una reestructuración en el sentido de garantizarle que no va a recibir menos que si se aplicase el orden de pagos bajo un escenario de liquidación concursal. Es decir, la superación de esa prueba

<sup>35</sup> Dammann, «Article 9. Adoption of restructuring plans», 164.

<sup>36</sup> Véase con carácter general, Axel Krohn, «Rethinking priority: The dawn of the relative priority rule and the new «best interests of creditors» test in the European Union», *International Insolvency Review*, vol. 30 (2021): 75 y ss.

<sup>37</sup> La definición de la Directiva procede del § 1129 (7) *Bankruptcy Code*. Véase Jackson, *The logic...*, 214-215; Pulgar, *Preconcursalidad...*, 196-197; Seymour/Schwarz, «Corporate Restructuring under Relative and Absolute Priority Default Rules: A Comparative Assessment», 42 y ss.; Pacchi, «Par Condicio e Relative Priority Rule. Molto da tempo è mutato nella disciplina della Crisi d'impresa», 3.

exige comparar la cuota que recibiría el acreedor disidente bajo la reestructuración y la hipotética en caso de liquidación, procediéndose al arrastre si la primera es mayor que la segunda. Lógicamente, si bien esta prueba debe realizarse exclusivamente para los acreedores disidentes, es claro que la misma ha de poder superarse para todos, pues en caso contrario la reestructuración no tendría lugar en tanto los acreedores analizarán de base que el valor de la empresa reestructurada sea mayor que el valor de liquidación de la empresa.<sup>38</sup>

En estos casos, el legislador europeo asume y acepta que la extensión coactiva de efectos al acreedor disidente o no aceptante de una refinanciación constituye una suerte de sacrificio, una merma de los derechos que el ordenamiento le atribuye con carácter general y una quiebra del principio de relatividad de los contratos, pero está dispuesto a aceptarlo en aras de la continuidad de la actividad del deudor que permita evitar el procedimiento concursal con la única exigencia de que, a la vista de las circunstancias concurrentes, dicho sacrificio no sea desproporcionado para el acreedor disidente. Desde luego, será desproporcionado el sacrificio del acreedor disidente cuando no se respete este *best interest of creditors test*, esto es, cuando la cuota resultante del arrastre de los acreedores disidentes en una refinanciación sea inferior a la que se obtendría o se previera obtener tras la liquidación concursal de la sociedad.<sup>39</sup>

Para el caso de los socios, dicha prueba también tiene que producirse en tanto constituye un mecanismo de protección para todos los disidentes, acreedores o socios. En este supuesto, lo que se tendrá que comparar será la cuota de reestructuración con la cuota de liquidación del socio como acreedor subordinado de último grado y completamente residual, pues si la legislación nacional opta por considerarlo clase afectada y darle voto debe ser oportunamente protegido.<sup>40</sup> En todo caso, la prueba del interés superior de los acreedores solo tendrá que realizarse en el supuesto de impugnación de

---

<sup>38</sup> Véase las consideraciones de Tabb, *Law...*, 1122: «*Chapter 11 is designed to maximize the value of a debtor's assets for the benefit of all interested constituencies. However, a cardinal principle of chapter 11 is that this primary goal may not be achieved at the expense of any entity with a direct financial interest in the debtor without their consent. Promoting the «greater good» of the group as a whole does not justify treating any stakeholder worse than they would be treated in a liquidation. Thus, if any holder of a claim or interest would receive more on its claim or interest in a chapter 7 liquidation than under the proposed chapter 11 plan, and does not vote in favor of the plan, that plan cannot be confirmed.*».

<sup>39</sup> Fernando Azofra, *La homologación judicial de acuerdos de refinanciación* (Madrid: Reus, 2017), 128-130; Pulgar, *Preconcursalidad...*, 197.

<sup>40</sup> Vattermoli, «La posizione dei soci nelle ristrutturazioni. Dal principio di neutralità organizzativa alla residual owner doctrine?», 884-885; Díaz, «Socios, planes de reestructuración y capitalización de créditos en la Directiva (EU) 2019/1023, sobre reestructuración e insolvencia», 36.

la reestructuración pues existe una presunción general de que la misma está superada debido a la propia dinámica de la reestructuración (art. 14.1.a) de la Directiva). En caso contrario, la prueba tendría que hacerse individualmente para cada acreedor disidente, lo que restaría eficacia al sistema.

#### 4.2. Arrastre vertical

Con respecto al arrastre vertical, hemos de recordar que el mismo acontecerá con motivo de la reestructuración forzosa de la deuda, cuando así sea aprobado por una autoridad judicial o administrativa a propuesta o con el consentimiento del deudor y cuando se cumplan una serie de requisitos (art. 11 de la Directiva). En primer término, no habiéndose obtenido la mayoría en todas las clases de acreedores afectados, habrá de ser aprobado por: (i) una mayoría de las categorías de voto de las partes afectadas, siempre que al menos una de esas categorías sea una categoría de acreedores garantizados o de rango superior a la categoría de los acreedores ordinarios no garantizados; o, de no ser así, (ii) al menos una de las categorías de voto de las partes afectadas o, cuando así lo disponga la normativa nacional, los perjudicados, que no sean una categoría de tenedores de participaciones o de cualquier otra categoría que, a raíz de la valoración del deudor como empresa en funcionamiento, no recibiría ningún pago ni conservaría ningún interés o, cuando así lo disponga la normativa nacional, de la que cabría razonablemente suponer que no recibe ningún pago ni conserva ningún interés, si se aplicase el orden normal de prelación de conformidad con la normativa nacional.

En segundo lugar, habrá de cumplirse lo preceptuado en el art. 10, apartados 2 y 3 de la Directiva, conjunto de requisitos que son los mismos que para los planes consensuales y el arrastre horizontal ya comentados. En tercer lugar, y más importante, será necesario que se garantice que las categorías de voto disidentes de los acreedores afectados reciban un trato al menos igual de favorable que el de cualquier otra categoría del mismo rango y más favorable que el de cualquier categoría de rango inferior, así como que en el marco del plan de reestructuración ninguna categoría de las partes afectadas pueda recibir o mantener más del importe total de sus créditos o intereses. Este tercer presupuesto, que en rigor encierra dos, es lo que se denomina el test de justicia o *fairness test*, cuyos componentes son: la regla de la prioridad absoluta, el corolario a dicha regla y la prohibición de discriminación injusta entre clases con el mismo rango, que establece la necesidad de que las clases con un rango idéntico sean tratadas *pari-passu* en el plan de reestructuración.<sup>41</sup> Analicemos cada uno de estos elementos.

---

<sup>41</sup> Veder, «Article 11. Cross-class cram-down», 184-185.

La regla de la prioridad absoluta (*absolute priority rule*) es una norma que prevé que la distribución del valor de reestructuración entre las clases de acreedores, a falta de un acuerdo entre ellas, podrá acontecer siempre que se cumpla el hecho de que una clase disidente de acreedores debe ser íntegramente satisfecha antes de que una clase de menor rango pueda recibir cualquier pago o mantener cualquier participación en el capital bajo el plan de reestructuración.<sup>42</sup> Es decir, tomado el orden de prelación de créditos propio del Derecho Concursal, se obtiene que una clase superior a la que apruebe el plan de reestructuración habrá de recibir siempre más y mejor que toda clase inferior a esta o, dicho de otro modo, ninguna categoría de acreedores afectados disconforme deberá verse perjudicada si una clase de rango inferior recibe algún valor bajo la reestructuración.<sup>43</sup> Por ejemplo, imagínese un escenario en el que existen tres clases afectadas: una clase de acreedores hipotecarios, otra de acreedores ordinarios y otra de tenedores de participaciones. Si la clase de acreedores ordinarios aprueba el plan, podrá extender el mismo hacia los acreedores hipotecarios (*cram-up*) y hacia los tenedores de participaciones (*cram-down*), siempre que los acreedores hipotecarios reciban un trato mejor que el que dispense el plan a los ordinarios y, por supuesto, a los socios. Ello implicará cobrar sus créditos antes y en mayor cantidad que las clases de acreedores con una prelación menor, aplicándose dicha regla en cascada, esto es, los acreedores hipotecarios obtendrán más y mejor satisfacción que los acreedores ordinarios y estos a su vez disfrutarán de mejores condiciones que los tenedores de participaciones.

Obsérvese cómo la regla de la prioridad absoluta supone un paso más respecto de la prueba del interés superior de los acreedores, toda vez que ya no se trata de que las clases disidentes reciban más que en un escenario de hipotética liquidación concursal, sino que, dándose por supuesto este presupuesto, recibirán el valor de la empresa en funcionamiento (valor de la reestructuración) siguiéndose el mismo orden y reglas que rigen en liquidación concursal. Así, el valor de la reestructuración se distribuirá entre las clases

---

<sup>42</sup> Tabb, *Law...*, 1153-1154: «*In very general terms, this means that a junior interest may not be retained unless claims of senior interests are fully satisfied*». Véase igualmente, Jackson, *The logic...*, 213-214 y Krohn, «Rethinking priority: The dawn of the relative priority rule and the new «best interests of creditors» test in the European Union», 80 y ss. Por su parte, véase Veder, «Article 11. Cross-class cram-down», 187-189.

<sup>43</sup> Díaz, «Socios, planes de reestructuración y capitalización de créditos en la Directiva (EU) 2019/1023, sobre reestructuración e insolvencia», 41; Pacchi, «Par Condicio e Relative Priority Rule. Molto da tempo è mutato nella disciplina della Crisi d'impresa», 1-2; Volberda, «Crises, Creditors and Cramdowns: An evaluation of the protection of minority creditors under the WHOA in light of Directive (EU) 2019/1023», 71.

Tabb, *Law...*, 1154-1155; Pulgar, *Preconcursalidad...*, 198-199.

afectadas disidentes en un escenario preconcursal como si se estuviera bajo el Derecho Concursal, toda vez que las clases superiores recibirán más cantidad y en mejores condiciones que las clases inferiores.<sup>44</sup>

No obstante, el art. 11.2 de la Directiva permite a los Estados miembros excepcionar o, cuando menos, modular el alcance de la regla de prioridad absoluta cuando sea necesario para lograr los objetivos del plan de reestructuración y siempre que no se perjudiquen injustamente los derechos o intereses de cualquier parte afectada.<sup>45</sup> En este supuesto, los Estados miembros pueden valorar la introducción en sus ordenamientos nacionales de la regla de prioridad relativa (*relative priority rule*), la cual consiste en que las clases disidentes recibirán un trato al menos igual de favorable que la de cualquier otra categoría de rango inferior.<sup>46</sup> Es decir, al amparo de la regla de prioridad relativa, las clases inferiores o más *junior* podrán recibir pagos al mismo tiempo o en una cuantía similar que los que tomen las clases más *senior*, no siendo por ello necesario que estas hayan sido íntegramente satisfechas con anterioridad.<sup>47</sup> Bajo esta regla, el valor de la reestructuración podrá distribuirse entre más clases (socios incluidos), fomentándose así el apoyo de las categorías inferiores aun a pesar de cierto sacrificio de las clases disidentes superiores. Si retomamos el ejemplo anterior, la clase de acreedores ordinarios podrá cobrar parte de sus créditos aun cuando los acreedores hipotecarios no hayan percibido el 100% de sus derechos bajo la reestructuración. Además, los tenedores de participaciones podrán igualmente recolectar parte del valor de la reestructuración sin que los acreedores ordinarios se hayan visto satisfechos íntegramente.

<sup>44</sup> Vattermoli, «La posizione dei soci nelle ristrutturazioni. Dal principio di neutralità organizzativa alla residual owner doctrine?», 868-869; Thery, «Los marcos de reestructuración en la Propuesta de Directiva de la Comisión Europea de 22 de noviembre de 2016 (I)», 540 y ss.; Pulgar, *Preconcursalidad...*, 199.

<sup>45</sup> A este respecto, señala el Considerando 56 de la Directiva de Reestructuraciones: «Los Estados miembros deben poder prever excepciones a la regla de prelación absoluta, por ejemplo cuando se considere justo que los tenedores de participaciones mantengan determinados intereses en el plan a pesar de que una categoría de mayor prelación se vea obligada a aceptar una reducción de sus créditos o de que proveedores de suministros básicos cubiertos por la disposición relativa a la suspensión de ejecuciones singulares reciban su pago antes que categorías de acreedores de mayor prelación. Los Estados miembros deben poder escoger cuál de los mecanismos de protección anteriormente indicados ponen en práctica».

<sup>46</sup> Krohn, «Rethinking priority: The dawn of the relative priority rule and the new «best interests of creditors» test in the European Union», 80 y ss.; Seymour/Schwarz, «Corporate Restructuring under Relative and Absolute Priority Default Rules: A Comparative Assessment», 6 y ss.; Veder, «Article 11. Cross-class cram-down», 185-187.

<sup>47</sup> Véase las consideraciones sobre esta regla en el Derecho norteamericano en Tabb, *Law...*, 1155 y ss. Por su parte, Pulgar, *Preconcursalidad...*, 200-201.

Con respecto al segundo de los elementos del test de justicia, este consiste en el corolario a la regla de la prioridad absoluta/relativa, el cual enuncia que es preciso que en el marco del plan de reestructuración ninguna categoría de acreedores pueda recibir o mantener más del importe total de sus créditos o intereses. El corolario de la regla parece una obviedad, pero pretende evitar una aplicación estricta de dicha regla que conduciría a que la clase más *senior* se apropiase de todo el valor de la reestructuración sin que se distribuyese nada al resto de clases más *junior*. Desde el punto de vista de los socios, el corolario constituye un instrumento de tutela extraordinario pues supone un contrapeso a la regla de prioridad absoluta en el sentido de que les asegura que si el valor de reestructuración es superior al valor de la deuda, el exceso les será atribuido a ellos mismos en tanto los acreedores no participan del mayor valor de la empresa una vez han sido satisfechos sus derechos.<sup>48</sup>

Por último, el tercer componente del test de justicia, presupuesto de protección de los acreedores en los casos del arrastre vertical o *cross-class cram-down*, es la prohibición de discriminación injusta entre clases con el mismo rango. Ello implica que, si bien dentro de cada clase debe existir igualdad, también debe regir esta entre las clases de rango idéntico pues no cabe tratar desigual e injustamente a los que son iguales, salvo lógicamente que lo hayan aprobado en el marco de un plan consensual. Este elemento, así enunciado, protege la equidad horizontal impidiendo diferencias de trato no justificadas.<sup>49</sup>

Así, una vez analizados estos límites, podemos concluir que la Directiva pretende incentivar por encima de todo la reestructuración empresarial, salvando la empresa y evitando así la destrucción de valor que se consigue con la tramitación de un concurso. No obstante, la reestructuración forzosa no puede imponerse a cualquier precio, constituyendo la prueba del interés superior de los acreedores y el test de justicia los mayores defensores de los intereses de los acreedores, los cuales se encontrarán tensionados entre acceder a una reestructuración del deudor y la conservación del valor de su crédito. Adicionalmente, la valoración de la empresa y la formación de las clases serán claves en las futuras reestructuraciones, toda vez que de ellas dependerá la correcta aplicación de los mecanismos de arrastre y el éxito mismo de la operación. Este espíritu de la Directiva se ha trasladado igual-

---

<sup>48</sup> Díaz, «Socios, planes de reestructuración y capitalización de créditos en la Directiva (EU) 2019/1023, sobre reestructuración e insolvencia», 48.

<sup>49</sup> El origen de esta norma se encuentra en el § 1129 (b) *Bankruptcy Code*. A este respecto, Tabb, *Law...*, 1154 señala: «*The confirmation cram down standard is spelled out in § 1129 (b)(1): from the perspective of the dissenting class, the plan may be confirmed if it "does not discriminate unfairly, and is fair and equitable"*».

mente al Derecho español, donde la transposición está ya en sede de tramitación parlamentaria, extremo que analizamos seguidamente.

### III. El arrastre de acreedores en el Derecho Preconcurso español

El Derecho Preconcurso español ha venido formándose desde el año 2009, en concreto, desde la publicación del Real Decreto-ley 3/2009, de 27 de marzo, y de ahí ha ido evolucionando hasta constituir, en nuestra opinión, uno de los ordenamientos jurídicos más eficientes y relevantes de la Unión Europea. En efecto, como ya hemos adelantado, el vigente Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Concursal (BOE de 7 de mayo de 2020) (en adelante, el «TRLC») ya contiene ciertas de las medidas que la Directiva de Reestructuraciones trata de implantar en los diferentes Estados miembros, lo que demuestra que nuestro ordenamiento preconcursal lleva años de adelanto y que la incidencia de la Directiva será menor que en otros países de nuestro entorno.

Desde esta perspectiva, el Derecho Preconcurso español contemplaba la homologación judicial de los acuerdos de refinanciación y ofrece la posibilidad del arrastre horizontal o *intra-class cram-down* si se cumplen determinadas mayorías dentro de cada clase. Así, los arts. 623 y 626 TRLC establecen determinadas mayorías en función de la clase de acreedores financieros afectada (acreedores garantizados o no garantizados) y de las medidas a extender coactivamente a los disidentes o no aceptantes. Es decir, una vez planteado un acuerdo de refinanciación, si este es homologado judicialmente por cumplir los requisitos del art. 606 TRLC (entre ellos, que al menos una mayoría del 51% del pasivo financiero lo apruebe), podrán extenderse coactivamente las medidas del acuerdo de refinanciación a los acreedores disidentes o no aceptantes si se dan ciertas mayorías en función de la categoría de acreedores financieros.<sup>50</sup> Así configurado, el arrastre bajo

---

<sup>50</sup> En este sentido, para los acreedores no dotados de garantías reales o por la parte del crédito que exceda el valor de la garantía real se precisará un 60% para extender las esperas por un plazo no superior a cinco años y la conversión de los créditos en créditos participativos durante el mismo plazo; o un 65% para las esperas por un plazo superior a cinco años (y no superior a diez), las quitas, la conversión de los créditos en acciones o participaciones de la sociedad deudora o de otra sociedad, la conversión en créditos participativos por periodo superior a cinco años y no superior a diez, en obligaciones convertibles, en créditos subordinados, en créditos con intereses capitalizables o en cualquier otro instrumento financiero con características, rango o vencimiento distintos de aquellos que tuvieran los créditos originarios, y la cesión de bienes o derechos a los acreedores en pago o para pago de la totalidad o parte de la deuda. Estas mayorías se elevan al 65% y al 80% para los acreedores dotados de garantías reales, siendo mayores dada la protección dispensada por el ordenamiento a los derechos de garantía. Véase Pulgar, *Preconcurso*..., 713-722.

el Derecho español comporta el incumplimiento del principio de relatividad de los contratos bajo el art. 1257 CC, si bien el mismo se ve compensado por las cautelas previstas en el ordenamiento, esto es, la propia homologación judicial, el hecho de que se tengan que conseguir determinadas mayorías de aceptación y que se trate de acreedores profesionales, así como la siempre posibilidad de impugnación de la refinanciación sobre la base del sacrificio desproporcionado.<sup>51</sup>

Llegados a este punto, se ha de decir que la transposición de la Directiva ha venido a reformar el régimen vigente y que actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley, publicado en el mes de enero de 2022, que introduce alguna de las novedades de la regulación europea. Así, la reestructuración se permite en fase de probabilidad de la insolvencia, de insolvencia inminente o de insolvencia actual, sin hacer distinción alguna entre dichos presupuestos temporales. Lógicamente, el Proyecto de Ley parte de que la reestructuración es preferible en todo caso a la declaración del concurso, por eso se permite incluso cuando dicha declaración fuese obligatoria (insolvencia actual). Dicho esto, el estadio temporal típico en el que se habrá de proceder a la reestructuración será en fase de probabilidad de la insolvencia, la cual existirá cuando sea objetivamente previsible que, de no alcanzarse un plan de reestructuración, el deudor no podrá cumplir regularmente sus obligaciones a la fecha de sus vencimientos (art. 584 del Proyecto de Ley).<sup>52</sup>

Por otro lado, y centrandó nuestra reflexión en el tema que nos ocupa, el arrastre de acreedores constituye un instrumento fundamental en la configuración de los nuevos marcos de reestructuración preventiva y, expresamente en el caso del Proyecto de Ley, influye decisivamente en algo, en apariencia tan nimio, como es la denominación del Libro II, toda vez que los antiguos acuerdos de refinanciación y extrajudiciales de pago desaparecen ante el surgimiento del «plan de reestructuración». Ya no hay más acuerdos, sino que hay planes en tanto el acuerdo no constituye un requisito para alcanzar la reestructuración al ser posible el arrastre entre clases y la imposición forzosa o coactiva del plan.<sup>53</sup> Además, la refinanciación deja paso al concepto más amplio de la reestructuración en tanto dejan de ser exclusivamente subsumibles en la misma los pasivos financieros para abrirse a todo tipo de pasivo (salvo los excluidos en virtud del art. 616.2 del Proyecto de Ley) y de activo.

<sup>51</sup> Azofra, *La homologación...*, 39.

<sup>52</sup> Garcimartín, «Sobre el nuevo régimen aplicable a los planes de reestructuración del Libro II del Anteproyecto (y las novedades en el Libro IV)», 52-53.

<sup>53</sup> Garcimartín, «Sobre el nuevo régimen aplicable a los planes de reestructuración del Libro II del Anteproyecto (y las novedades en el Libro IV)», 55.

Se regula igualmente el relevante tema de la formación de las clases (arts. 623 y ss. del Proyecto de Ley), estableciéndose la necesidad de que exista un interés común a los integrantes de cada clase fijado conforme a criterios objetivos, lo que se presume en el supuesto de créditos de igual rango determinado por el orden de pago en el concurso de acreedores. A su vez, los créditos de un mismo rango concursal podrán separarse en distintas clases cuando haya razones suficientes que lo justifiquen y los créditos con garantía real, en principio, serán tratados como una clase única, salvo que la heterogeneidad de los derechos o bienes gravados justifique su separación. Igualmente, el Proyecto de Ley opta por considerar a los socios como una clase de acreedores más, por lo que podrán interactuar en la reestructuración, pero sin poder obstaculizar la misma. Obsérvese a este respecto cómo se contempla lo previsto en la Directiva y se deja cierta libertad en la configuración de las clases, lo cual es lógico al depender fundamentalmente de las características de cada reestructuración concreta.

El plan consensual se alcanzará cuando sea aprobado por una mayoría superior a los dos tercios del importe del pasivo dentro de cada clase, pudiendo darse el arrastre horizontal y vertical solo cuando el plan de reestructuración sea homologado conforme a lo previsto en los arts. 635 y ss. del Proyecto de Ley. Así, la reestructuración forzosa o el *cross-class cram-down* será posible cuando el plan no haya sido aprobado por todas las clases afectadas, pero sí por: (i) una mayoría simple de las clases, siempre que al menos una de ellas sea una clase de créditos que en el concurso habrían sido calificados como créditos con privilegio especial o general o; (ii) al menos una clase que, de acuerdo con la clasificación de créditos prevista por esta ley, puede razonablemente presumirse que hubiese recibido algún pago tras una valoración de la deudora como empresa en funcionamiento. Además, será preciso que se cumpla con la regla de prioridad y su corolario pues, de no hacerse, los acreedores afectados podrán impugnar la reestructuración sobre la base del art. 655 del Proyecto de Ley.

Nótese cómo el Proyecto de Ley opta por implantar la regla de prioridad relativa en lugar de la absoluta para fomentar que las clases inferiores cobren una cantidad, aunque las clases superiores no se hayan visto satisfechas en su totalidad. Ello, no obstante, se complementa con una protección, necesaria en nuestra opinión, a los titulares de los créditos dotados de garantías reales. Así, prevé el art. 651 del Proyecto de Ley que los acreedores titulares de derechos de garantía real que hayan votado en contra del plan y pertenezcan a una clase en la que el voto favorable hubiera sido inferior al voto disidente, tendrán derecho a instar la realización de los bienes o derechos gravados en el plazo de un mes a contar desde la publicación del auto de homologación en el Registro público concursal, derecho que podrá ser sustituido por la opción de cobrar en efectivo la parte cubierta por el valor

de la garantía. Por nuestra parte, consideramos que esta regla es muy necesaria para salvaguardar la eficacia del sistema de garantías reales, toda vez que, si el acreedor garantizado pudiese ser arrastrado obligatoriamente en una reestructuración, ¿de qué le serviría negociar provisto de una garantía real? La posibilidad del *cross-class cram-down/cram-up* configurado de una forma absoluta podría dar al traste con la función de la garantía real bajo el ordenamiento jurídico español, razón por la que nueva norma prevista tutela un derecho que merece ser respetado so pena de una caída generalizada de la inversión en proyectos y de la concesión de créditos.

En conclusión, la transposición que realiza el Proyecto de Ley de la Directiva debe reputarse correcta, toda vez que contiene buena parte de las medidas para garantizar el éxito de la reestructuración, como es la posibilidad del arrastre vertical, así como la formación de las clases y las medidas de protección frente a los acreedores, además de un procedimiento especial para microempresas. Habrá de esperarse al resultado de la futura tramitación parlamentaria y al resultado final de un Proyecto de Ley que, pese a su carácter necesario, no surge en el momento temporal más oportuno dada la existencia de la legislación de emergencia causada por la COVID-19, lo que hace que el espíritu refundidor y la conveniencia de tener en un único texto todas las normas concursales y preconcursales se vea muy limitada.

## Bibliografía

- Azofra, Fernando. *La homologación judicial de acuerdos de refinanciación*. Madrid: Reus, 2017.
- Broude, Richard F. «Cramdown and Chapter 11 of the Bankruptcy Code: The Settlement Imperative». *The Business Lawyer*, vol. 39 (1984): 441-454.
- Dammann, Reinhard. «Article 9. Adoption of restructuring plans». En *European Preventive Restructuring*, editado por Christoph Paulus/Reinhard Dammann, 146-166. Munich: Beck/Hart/Nomos, 2021.
- Díaz, Alberto. «Socios, planes de reestructuración y capitalización de créditos en la Directiva (EU) 2019/1023, sobre reestructuración e insolvencia». *Anuario de Derecho Concursal*, n.º 49 (2020): 7-64.
- Donaldson, Thomas / Preston, Lee E. «The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications». *The Academy of Management Review*, vol. 20 (1995): 65-91.
- Easterbrook, Frank H./ Fischel, Daniel R. «The Corporate Contract». *Columbia Law Review*, vol. 89 (1989): 1416-1448.
- Garcimartín, Francisco. «Sobre el nuevo régimen aplicable a los planes de reestructuración del Libro II del Anteproyecto (y las novedades en el Libro IV)». *Revista General de Insolvencias & Reestructuraciones*, n.º 3 (2021): 47-84.
- Jackson, Thomas H. *The logic and limits of Bankruptcy Law*. Washington, D.C.: BeardBooks, 2001.

- Klee, Kenneth N. «Cram Down II». *American Bankruptcy Law Journal*, vol. 64 (1990): 229-244.
- Krohn, Axel. «Rethinking priority: The dawn of the relative priority rule and the new “best interests of creditors” test in the European Union». *International Insolvency Review*, vol. 30 (2021): 75-95.
- Nigro, Alessandro. «Il “diritto societario della crisi”: nuovi orizzonti?». *Rivista delle società*, n.º 5-6 (2018): 1207-1231.
- Pacchi, Stefania. «Par Condicio e Relative Priority Rule. Molto da tempo è mutato nella disciplina della Crisi d’impresa». *Ristrutturazioni Aziendali* (6 de enero de 2022): 1-28.
- Paulus, Christoph. «Introduction». En *European Preventive Restructuring*, editado por Christoph Paulus/Reinhard Dammann, 1-7. Munich: Beck/Hart/Nomos, 2021.
- Pulgar, Juana. *Preconcurso y reestructuración empresarial*. Madrid: Wolters Kluwer La Ley, 2021.
- Seymour, Jonathan M./Schwartz, Steven L. «Corporate Restructuring under Relative and Absolute Priority Default Rules: A Comparative Assessment». *University of Illinois Law Review*, vol. 2021 (2021): 1-54.
- Tabb, Charles Jordan. *Law of Bankruptcy*. St. Paul: West Pub., 2014.
- Thery, Adrián. «Directiva de reestructuraciones, capitalización de créditos y gobierno corporativo». *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, n.º 31 (2019): 55-96.
- «Los marcos de reestructuración en la Propuesta de Directiva de la Comisión Europea de 22 de noviembre de 2016 (I)». *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, n.º 27 (2017): 513-548.
- Vattermoli, Daniele. «La posizione dei soci nelle ristrutturazioni. Dal principio di neutralità organizzativa alla residual owner doctrine?». *Rivista delle società*, n.º 4 (2018): 858-890.
- Michael Veder. «Article 11. Cross-class cram-down». En *European Preventive Restructuring*, editado por Christoph Paulus/Reinhard Dammann, 176-189. Munich: Beck/Hart/Nomos, 2021.
- Veiga, Abel B. *Función de la garantía real*. Madrid: Reus, 2021.
- *La masa pasiva del concurso de acreedores*. Cizur Menor: Aranzadi, 2017.
- Volberda, Hidde. «Crises, Creditors and Cramdowns: An evaluation of the protection of minority creditors under the WHOA in light of Directive (EU) 2019/1023». *Utrecht Law Review*, vol. 17 (2021): 65-79.

## Sobre el autor

**Miguel Martínez Muñoz** es Licenciado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Pontificia Comillas. Máster en Investigación en Ciencias Jurídicas y Doctor en Derecho, con Mención Europea, desde el año 2017. Profesor de Derecho Mercantil en la Universidad Pontificia Comillas desde 2016, impartiendo distintas asignaturas.

naturas en grado y postgrado relacionadas con la disciplina en las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas y Empresariales, así como en la Escuela Técnica Superior de Ingeniería. Desde 2021 es el coordinador del Curso de Postgrado Especialista en Derecho Aeronáutico y Espacial y Jefe de Estudios de los dobles grados Derecho y Administración y Dirección de Empresas y Derecho y Análisis de Negocios. Desde 2018 coordina la Cátedra Uría Menéndez-ICADE de Regulación de los Mercados y es autor de diversas publicaciones (monografías, libros colectivos y artículos en revistas especializadas) en los campos del Derecho de Sociedades, Derecho Concursal y Derecho del Transporte.

### About the author

**Miguel Martínez Muñoz** holds a degree in Law and in Business Administration and Management from Universidad Pontificia Comillas. Master in Research in Legal Sciences and Doctor in Law, with European Mention, since 2017. Professor of Commercial Law at Universidad Pontificia Comillas since 2016, teaching different undergraduate and postgraduate subjects related to the discipline in the Faculties of Law and Business, as well as in the School of Engineering. Since 2021 he is the coordinator of the Postgraduate Course Specialist in Air and Space Law and Head of Studies of the double degrees Law and Business Administration and Management and Law and Business Analytics. Since 2018 he coordinates the Uría Menéndez-ICADE Chair in Market Regulation and is the author of several publications (monographs, collective books and articles in specialized journals) in the fields of Corporate Law, Bankruptcy Law and Transport Law.

# **Contratación y documentación electrónica en el transporte internacional: especial mención a la Carta de Porte.**

## **Un análisis desde el Derecho Internacional privado**

*Electronic contracting and documentation in international transport: special mention to the consignment note. An analysis from private international law*

José Luis Iriarte Ángel

Catedrático de Derecho Internacional Privado  
Cátedra Jean Monnet de la UE  
Universidad Pública de Navarra  
jluis.iriarte@unavarra.es  
ORCID es: 0000-0002-2353-5003

Eduardo Andrés Calderón Marengo

Profesor Doctor de Derecho Internacional Privado  
Universidad Cooperativa de Colombia  
eduardo.calderon@campusucc.edu.co  
ORCID es: 0000-0002-7840-6495

Jaime Elías Torres Buelvas

Profesor de Derecho Internacional Privado  
Universidad Cooperativa de Colombia  
jaime.torresb@campusucc.edu.co  
ORCID es: 0000-0003-0645-708X

Tatiana Vanessa González Rivera

Profesora Doctora de Derecho Internacional Privado  
Universidad Nacional Autónoma de México  
tatianag@crim.unam.mx  
ORCID es: 0000-0001-9301-2550

Unai Belintxon Martin

Profesor Contratado Doctor (Acreditado a Titular) de Derecho Internacional Privado  
Universidad Pública de Navarra  
unai.belintxon@unavarra.es  
ORCID es: 0000-0001-7512-3839

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2371>

Recibido el 15 de noviembre de 2021  
Aceptado el 3 de febrero de 2022

---

**Sumario:** I. Consideraciones preliminares.—II. La aplicación del Reglamento Roma I sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales en su proyección sobre los contratos de transporte electrónicos. 1. Consideración preliminar. 2. Rasgos característicos del artículo 3 del Reglamento Roma I. La autonomía de la voluntad. 3. Los contratos de transporte electrónicos y el Reglamento Roma I. La especialidad del sector del transporte.—III. Derecho internacional y transporte de mercancías por carretera. La Carta de Porte.—IV. Consideraciones finales.

**Resumen:** Este estudio tiene por objeto el análisis y la valoración crítica de la evolución jurídico-normativa experimentada en el ámbito de la contratación y documentación electrónica en el transporte por carretera en la UE. En particular, el análisis de aquellas distorsiones que pudieran aflorar relacionadas con la inserción en el sector del transporte por carretera de la contratación y documentación electrónica, la ausencia o no de regulación mercantil internacional sobre la materia y su incidencia sobre la política común de transportes vigente.

**Palabras clave:** Derecho internacional privado, transporte por carretera, documentación y contratación electrónica, ley aplicable.

**Abstract:** *This study aims to analyses and critically assess the legal and regulatory developments in the field of electronic contracting and documentation in road transport in the EU. In particular, the analysis will focus distortions that could arise related to the insertion in the road transport sector of electronic contracting and documentation, the absence or not of international trade regulation on the subject and its impact on the common transport policy in force.*

**Keywords:** *private international Law, international carriage by road, electronic contracting and documentation, applicable law.*

---

## I. Consideraciones preliminares

Abordar y combinar una materia ampliamente especializada como el Derecho del transporte con la contratación y documentación electrónica y el Derecho internacional supone un evidente reto debido a la carencia de concretos estudios de carácter doctrinal en la materia<sup>1</sup>. Por otro lado, no es menos cierto que esta aproximación de estudio, reflexión y análisis conmina una perspectiva caleidoscópica<sup>2</sup>, o cuanto menos, un enfoque pluridisciplinar, sin obviar o desatender la perspectiva iusprivatista propia de nuestra disciplina y la presencia de distintos, y en ocasiones también contrapuestos, bloques normativos a abordar<sup>3</sup>.

La doctrina internacionalista y mercantilista viene desde hace un tiempo reivindicando la particularidad y autonomía científica inherente a estos ámbitos de estudio y reflexión<sup>4</sup>, nos referimos al Derecho del transporte y a la contratación electrónica. La disciplina del transporte no es un sector ajeno al signo de los tiempos y su futuro inmediato pasa sin duda alguna por reformularse o adecuarse a la diversidad de interrogantes que se presentan para este siglo XXI, entre ellos la contratación y documentación electrónica y/o la inteligencia artificial proyectada sobre el transporte. Este es un motivo más para considerar al Derecho del transporte (europeo y/o extra-europeo) como una disciplina propia con significativa entidad como para ser considerada autónoma respecto a las restantes áreas<sup>5</sup> o disciplinas de un Derecho que no soporta, más allá de los ámbitos académicos, los compartimentos de carácter estanco<sup>6</sup>.

Amalgamar en un aporte doctrinal de estas características la contratación y documentación electrónica, el Derecho del transporte y su incidencia sobre

<sup>1</sup> En relación a ello véase, Julio Diego González Campos, «Diversification, Specialisation, Flexibilisation et Materialisation de règles de Droit International Privé», en *R.des C*, t. 287 (2002):156 y ss.

<sup>2</sup> Sobre este particular puede verse a Cécile Legros, «Contrat de transport international par route de marchandises et de voyageurs», en *Juris règles.Clas.dr.int*, fasc. 571-66 (2012): 13 y ss.

<sup>3</sup> A cerca de esta cuestión puede verse, Juan José Álvarez Rubio, «La regla de especificidad como cauce para superar los conflictos normativos entre Derecho comunitario y los Convenios internacionales en materias especiales», en *La Ley*, núm. 7499 (2010): 1-6.

<sup>4</sup> En este sentido véase José Luis Iriarte Ángel, *El contrato de embarque internacional* (Madrid: Beramar S.L., 1993), 100-ss.

<sup>5</sup> Entre otros, *vid.* Unai Belintxon Martín, «Derechos humanos y responsabilidad social corporativa en las empresas de transporte. Un apunte de Derecho europeo», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 63 (2020): 269-294.

<sup>6</sup> En este sentido, entre otros: Marc Pichars, «L'évolution de la norme dans les transports», en Peru-Pirotte, L., Dupont-Legrand, B., y Landsweerd, C. (Dirs.), *Le Droit du transport dans tous ses états: réalités, enjeux et perspectives nationales, internationales et européennes* (Bruselas: Larcier, 2012), 17-48.

diversos aspectos relacionados directa o indirectamente con cuestiones mercantiles, internacionales y administrativas<sup>7</sup>, exige cuanto menos un ejercicio anticipado de acotación<sup>8</sup> que posibilite definir de qué forma o qué subsectores de la citada disciplina autónoma permite un trinomio compuesto por las tres materias referidas. Sin atisbo de duda el ámbito donde debe quedar enmarcada esta investigación no es otro que el del ámbito del Derecho europeo del transporte. Nos explicamos, entiéndase por este al objeto únicamente de concretar los contornos del estudio, aquellas distorsiones que pudieran aflorar relacionadas con la inserción en el sector del transporte por carretera internacional de documentos de carácter electrónico, la determinación de la ley aplicable a estos contratos internacionales, la ausencia o no de regulación mercantil internacional sobre la materia y su incidencia en la política común de transportes vigente en la UE. No obstante, advertido lo anterior, al tratar los documentos de carácter electrónico nos centraremos únicamente en la carta de porte utilizada en el transporte de mercancías por carretera y no valoraremos, por carecer de Convenio internacional en vigor, la documentación utilizada en el transporte de personas viajeras por carretera<sup>9</sup>.

Por otro lado, cabe ser conscientes de que la política común de transportes de la Unión Europea parece ser en la actualidad la menos común de todas las políticas, y esto, sin duda, repercute en el desarrollo y establecimiento de un marco jurídico armonizado y seguro<sup>10</sup> a nivel de los 27 que pueda proyectarse en dichos términos sobre la contratación y documentación electrónica aplicada al transporte.

Como venimos reiterando desde hace algún tiempo, la nota de internacionalidad de esta disciplina y su propensión hacia su uniformidad normativa internacional<sup>11</sup>, caracterizada y/o delimitada en la actualidad por el fe-

<sup>7</sup> Vid. Carmen Agoués Mendizabal, La intervención administrativa en el transporte por carretera, *RDT*, n.º 7 (2011): 51-92.

<sup>8</sup> Referente a esta cuestión véase, Unai Belintxon Martín, *Derecho europeo y transporte internacional por carretera* (Cizur Menor: Aranzadi, 2015), 42-49.

<sup>9</sup> En el año 1973 la UNECE efectuó un intento de dotar a este particular sector comercial de un Convenio internacional sobre el contrato de transporte internacional de pasajeros por carretera (Convention on the contract for the international carriage of passengers and luggage by road —CVR—. Ginebra, 1 de marzo de 1973. Recuperado de [www.unece.org](http://www.unece.org)) Un texto internacional que regulaba en sus artículos 5 a 7 el ticket o billete como documento de transporte. Como advertimos, dicho Convenio no entró en vigor por falta de ratificaciones, lo que ha impedido (a diferencia de lo que acontece para el transporte de mercancías por carretera) una armonización jurídico-normativa internacional sobre este documento de transporte y su utilización.

<sup>10</sup> En este sentido entre otros: José Carlos Fernández Rozas, «El Espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea», *La Ley: Revista española de jurisprudencia y legislación*, D-195 (2004): 16.

<sup>11</sup> Vid. Francesco Berlingieri, «Uniformité du Droit Maritime. Quelques problèmes», *Il dir. mar* (1992-III): 796 y ss.; Jan Ramberg, «Unification of transport law: difficulties and possibi-

nómeno de la europeización del Derecho privado<sup>12</sup> con origen en el Tratado de Ámsterdam<sup>13</sup>, reforzada y consolidada en la actualidad tras trece años de vigencia del Tratado de Lisboa<sup>14</sup>, así como la proyección o dimensión externa<sup>15</sup> de dicho embiste<sup>16</sup>, refleja de forma clara un haz de problemas diversos dentro de un proyecto europeo<sup>17</sup> que parece por momentos tambalearse o desmontarse tras los procesos de salida vividos<sup>18</sup>, y esto tiene un reflejo directo en la previsibilidad de resultado y en la seguridad jurídica<sup>19</sup> requiriéndose de un nuevo tiempo en el que se fortalezca el viejo proyecto<sup>20</sup> de los Estados Unidos de Europa<sup>21</sup>.

---

lities», *Dir.mar.* (2010): 813-818. Sobre la historia de las Reglas de Rotterdam, puede verse a Francesco Berlingieri, «The history of the Rotterdam Rules», *The United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea- An Appraisal of the Rotterdam Rules*, M.D. Guner-Özbek (Ed.) (Berlin-Heidelberg: Springer-Verlag, 2011), 1-63.

<sup>12</sup> En relación a ello, entre otros, José Luis Iriarte Ángel, «La armonización del Derecho internacional privado por la Unión Europea», *Jado: Boletín de la Academia Vasca del Derecho*, n.º 9 (2006): 47-73

<sup>13</sup> Juan José Álvarez Rubio, «La incidencia del Tratado de Ámsterdam en el sistema español de Derecho interregional», *Anales de la Facultad de Derecho*, 18 (noviembre de 2001): 65-78.

<sup>14</sup> En este sentido *vid.* Alfonso Luis Calvo Caravaca, «El Derecho internacional privado de la Comunidad Europea», *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, n.º 21 (2003): 49-69.

<sup>15</sup> Alegría Borrás Rodríguez, «La proyección externa de la comunitarización del Derecho internacional privado: los datos del problema», en *La Ley*, núm. 5611 (2002): 1-8.

<sup>16</sup> En relación a ello, entre otros: Mónica Guzmán Zapater, «Cooperación civil y Tratado de Lisboa: ¿Cuánto hay de nuevo?», *La Ley*, n.º 7479 (2010): 713-ss.; Alegría Borrás Rodríguez, «La Comunitarización del Derecho Internacional Privado: pasado, presente y futuro», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz (2001)* (Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 2002), 285-318.

<sup>17</sup> *Vid.* José Carlos Fernández Rozas, «La comunitarización del Derecho internacional privado y Derecho aplicable a las obligaciones contractuales», *Revista Española de Seguros*, 140 (2009): 600-ss.

<sup>18</sup> Sara Moya Izquierdo, Clara García Fernández y Miguel Troncoso Ferrer, «El posible impacto del Brexit en los contratos internacionales de ámbito europeo», *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 12 (2016).

<sup>19</sup> Sobre la evolución jurídica en el espacio europeo del Derecho internacional, entre otros: Pedro A. de Miguel Asensio, «Integración Europea y Derecho Internacional Privado», *RDCE*, vol. 2 (1997): 413-445.

<sup>20</sup> Sobre la integración económica y el desarrollo de un nivel adecuado de coordinación jurídica, véase: José María Gondra Romero, «Integración económica e integración jurídica en el marco de la Comunidad Económica Europea», en García De Enterría, E., González Campos J.D., Muñoz Machado S. (Dirs.), *Tratado de Derecho comunitario europeo*, vol. I (Madrid: Civitas, 1986), 275-312.

<sup>21</sup> Juan José Álvarez Rubio, «Transporte Marítimo Internacional de Mercancías: alcance material y conflictual de la Autonomía Contractual», *III Seminario internacional de Derecho Internacional Privado: Autorregulación y unificación del derecho de los contratos internacionales* (Universidad Complutense de Madrid, 2009), 558-559.

La política común de transportes debiera de constituir sin atisbo de duda el elemento vertebrador del desarrollo económico y social de la UE<sup>22</sup>, puesto que el transporte de mercancías y de personas pasajeras garantiza la libertad de movimiento y la libre circulación de personas y mercancías en una sociedad de naciones como la nuestra<sup>23</sup>. Un sector abierto a los cambios técnicos que puedan provenir de la mano de la contratación y documentación electrónicas, la inteligencia artificial y un largo etc. Piénsese que un alto porcentaje de nuestras actividades domésticas y/o profesionales diarias quedan ya supeditadas a la contratación electrónica y a la inteligencia artificial. Es hoy *cuasi* imposible acudir a una entidad de crédito y ser atendido por una persona para los menesteres más sencillos de la actividad bancaria y el control de las finanzas domésticas y/o familiares.

No queremos ni esgrimir ya las masivas dificultades y las toneladas de burocracia digital inteligente a las que se enfrentan a diario miles de pequeñas y medianas empresas de todos los sectores, también del transporte, para la llevanza de la práctica diaria de la concreta actividad. La obligación impuesta a las personas jurídicas, empresas transportistas, porteadoras, operadoras logísticas, agentes de aduanas, corredores, empresas estibadoras, y/o agentes para relacionarse con la Administración pública de manera totalmente electrónica es hoy una realidad. De hecho, los actos administrativos, las sanciones, y la expedición de los títulos habilitantes para transportar ya se materializan por escrito utilizando mayoritariamente los medios electrónicos.

Ante esta realidad, son innumerables las incógnitas que afloran sobre la contratación y documentación electrónica y la incidencia directa de todo ello en el Derecho privado aplicable al sector del transporte. Lo que nos lleva a plantearnos, por un lado, si los textos normativos vigentes aplicables al transporte internacional por carretera ofrecen una respuesta adecuada al siglo XXI, y en su caso, cuáles son las potenciales distorsiones que pudieran aflorar en este transcendental sector del comercio nacional e internacional. Y por otro, si la concreción o determinación de la ley aplicable a las obligaciones de transportar contratadas y documentadas electrónicamente difiere de la concreción de la ley aplicable a las obligaciones de transportar tradicionales.

---

<sup>22</sup> En este sentido, entre otros: Unai Belintxon, Martín, «La obligada adecuación de la LOTT y el ROTT al Derecho europeo en materia de acceso a la profesión de porteador/transportista», *Revista La Ley Unión Europea*, 58 (2018): 1-19.

<sup>23</sup> José Carlos Fernández Rozas, «El 60 aniversario de los Tratados de Roma: algo más que una simple celebración», *La Ley*, 46 (2017): 1-8.

## II. La aplicación del Reglamento Roma I sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales en su proyección sobre los contratos de transporte electrónicos

### 1. Consideración preliminar

*El Reglamento (CE) 593/2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales* (2008), comúnmente denominado Roma I, es una norma de alcance universal o *erga omnes* (artículo 2) y por consiguiente constituye la normativa que se aplica en los Estados miembros de la Unión Europea, salvo Dinamarca, para determinar la ley reguladora de los contratos internacionales, aunque no sea la de un Estado miembro.

El texto europeo parte de la solución, consagrada en su artículo 3, de que los contratos internacionales, también los electrónicos, se rigen en primer lugar por la ley elegida por las partes contratantes, es decir, recurre a la autonomía de la voluntad conflictual y, como posteriormente veremos, la configura de una manera muy amplia y prácticamente sin límites. Sin embargo, esta técnica está pensada para los supuestos en los que ambas partes están, al menos teóricamente, en un plano de igualdad. Por el contrario, cuando los contratantes operan en una situación de desigualdad, porque hay una parte fuerte y una parte débil, Roma I establece soluciones tendentes a proteger a la parte contratante que se encuentra en inferioridad mediante diversas técnicas, una de las cuales consiste en limitar la elección de ley por las partes. Ciertamente, también las leyes de policía a las que se refiere el artículo 9 del Reglamento constituyen un importante límite a la autonomía de la voluntad, pero su tratamiento desborda los márgenes de este trabajo y no entraremos a su análisis.

### 2. Rasgos característicos del artículo 3 del Reglamento Roma I.

#### *La autonomía de la voluntad*

El artículo 3.1 comienza diciendo: «El contrato se regirá por la ley elegida por las partes»; es decir, establece con claridad y rotundamente que la primera conexión para determinar el ordenamiento aplicable a un contrato internacional, tradicional o electrónico, es la autonomía de la voluntad. Esta solución es elevada a la categoría de principio general del propio Reglamento por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que en su sentencia de 18 de octubre de 2016 (asunto C-135/15) afirma<sup>24</sup>:

---

<sup>24</sup> STJUE de 18 de octubre de 2016. Asunto C-135/15, República de Grecia vs. Grigoris Nikiforidis. ECLI:EUC:2016:774.

«... es preciso señalar que del artículo 3, apartado 1, y, en lo que respecta, más concretamente, a los contratos de trabajo, del artículo 8, apartado 1, del mismo Reglamento se desprende que la autonomía de la voluntad de las partes del contrato en lo que atañe a la elección de ley aplicable constituye el principio general consagrado por el Reglamento Roma I»<sup>25</sup>. En este sentido coincide sustancialmente con el preámbulo de la citada norma europea, que en su punto 11 dice: «La libertad de las partes de elegir la ley aplicable debe constituir una de las claves del sistema de normas de conflicto de leyes en materia de obligaciones contractuales».

Por consiguiente, el artículo 3 configura la autonomía de la voluntad de una manera amplia y prácticamente no sometida a límites. Como ha señalado la doctrina<sup>26</sup> para operar válidamente solo tiene que someterse a tres exigencias: claridad de la elección de Ley, elección de una ley estatal y que el pacto sea válido.

Respecto a la claridad de la elección, el propio artículo 3.1 dice que la misma «deberá manifestarse expresamente o resultar de manera inequívoca de los términos del contrato o de las circunstancias del caso». Esto significa que solo son válidas la elección expresa y la elección tácita, pero no caben la presunta o la hipotética. La elección expresa es la que se manifiesta de manera indudable en el propio contrato o en cualquier otro medio perdurable (un documento separado, remisión a unas condiciones generales de contratación, un intercambio de mails, etc.) o incluso de forma oral; si bien esta última modalidad es insegura y en ocasiones ineficaz, puesto que puede llegar a plantear serios problemas de prueba de la existencia del pacto de designación de ordenamiento. La elección tácita debe ser «inequívoca», bien porque se derive de los términos del contrato (remisión al ordenamiento local siendo que el contrato se debe cumplir únicamente en un país, reproducción literal y reiterada de la legislación de un Estado, etc.), o bien porque resulte de las circunstancias del caso (acuerdo para conferir competencia exclusiva a los Tribunales de un Estado para resolver los litigios dimanantes del contrato, contratos interrelacionados, el comportamiento de las partes de conformidad con un ordenamiento, el comportamiento procesal de los contratantes, etc.).

La elección debe ser en favor de la Ley vigente de un Estado existente en el momento que se hace la misma. Esto es lógico, pues solo un ordena-

---

<sup>25</sup> Sobre esta cuestión véase el excelente estudio de la profesora Marta Casado Abarquero, *La autonomía de la voluntad en el contrato de trabajo internacional* (Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2008), 82-171.

<sup>26</sup> Alfonso Luis Calvo Caravaca y Javier Carrascosa González, *Derecho Internacional Privado*, Vol. 2, 18.<sup>a</sup> ed. (Granada: Comares, 2018); M.<sup>a</sup> Dolores Ortiz Vidal, *Ley aplicable a los contratos internacionales y eficiencia conflictual* (Granada: Comares, 2014).

miento estatal tiene la capacidad de regular todos los extremos que plantea un contrato internacional. No obstante, en este aspecto el término «Estado» debe ser entendido más bien como «país», en el sentido de que las partes contratantes también puede designar como aplicable a su contrato la Ley de una entidad infraestatal con Derecho contractual propio (un Estado parte de una Federación o de una Confederación, una Comunidad Autónoma, una Provincia, etc.). Pero además no se puede olvidar que la obligación de someterse a la ley de un país «no impide a las partes incorporar por referencia a su contrato un Derecho no estatal o un convenio internacional» (punto 13 del Preámbulo). Es decir, los contratantes tienen la facultad de incorporar a su contrato «normas no estatales» (Lex Mercatoria, Principios UNIDROIT, usos del comercio generales o particulares, etc.), pero la validez de tales incorporaciones quedará limitada por lo establecido en el ordenamiento estatal que rija el contrato.

En cuanto a la validez del pacto hay que partir de la idea fundamental de que el acuerdo de elección de ley es autónomo respecto del contrato al que se refiere; o sea tiene una naturaleza independiente y específica. Esta realidad tiene la importantísima consecuencia de que la eventual nulidad del contrato no implica forzosamente la consiguiente nulidad de la cláusula de elección de ordenamiento, que seguiría operando a todos los efectos. Lo mismo se puede decir, aunque en sentido inverso, de los supuestos en los que la nulidad afecta a dicha cláusula. La validez de esta última dependerá de que se haya pactado por contratantes que tengan la debida capacidad de conformidad con el ordenamiento que rija su estatuto personal, que su forma sea la prevista en un ordenamiento aplicable de acuerdo con el artículo 11 del Reglamento Roma I y que el consentimiento sea válido en virtud de la ley que sería aplicable si el pacto de elección fuese válido.

Sin necesidad de detenernos en aspectos tan significativos como que los contratantes pueden designar la ley aplicable a la totalidad o solamente a una parte del contrato, de tal manera que diferentes ordenamientos jurídicos regirán distintas partes del mismo (*dépeçage*) o que los contratantes pueden, en cualquier momento, convenir que el contrato se rija por una ley distinta de la que lo regía con anterioridad o designar la ley aplicable después de celebrarlo —respetando la validez formal y los derechos de terceros, es claramente apreciable que el artículo 3 del Reglamento configura la autonomía de la voluntad conflictual de una manera muy extensa y prácticamente no sometida a límites, hasta el punto de que las partes contratantes pueden designar como aplicable un ordenamiento que no tenga ningún vínculo con el contrato de que se trate, o sea en principio Roma I consagra que en la inmensa mayoría de los contratos, en los de naturaleza puramente patrimonial, la elección de ley es libérrima.

Expuesto lo que antecede, debe precisarse que las singularidades que caracterizan la contratación electrónica, o contratación vía internet, en ocasiones complican la concreción o ubicación en un concreto ordenamiento jurídico nacional de ese haz de relaciones jurídicas según las pautas o criterios de conexión típicos, interpretados hermenéuticamente por doctrina y jurisprudencia, como la ley de la residencia habitual de la parte prestadora de los servicios y/o de la parte vendedora, la ley de la residencia habitual de la parte que deba realizar la prestación característica del contrato, o el lugar de materialización de las obligaciones contractuales contraídas (piénsese en los servicios de transporte de mercancías con independencia del modo contratados de forma tradicional o electrónica). Y todo ello sin obviar las particularidades de los criterios diseñados especialmente para la protección de la parte débil<sup>27</sup> en determinadas relaciones contractuales que limitan en cierta manera la autonomía de la voluntad (contratos de consumo, contratos de transporte de personas viajeras y/o los contratos de seguro contratados de forma tradicional o electrónica).

En efecto, debe tenerse en cuenta que para la contratación electrónica la clásica concreción de la delimitación de las fronteras del siglo pasado se diluye y esto eleva, en cierta manera, la dificultad de concreción de los criterios de conexión menos dúctiles haciendo aflorar una mayor inseguridad jurídica.

Por otro lado, y no menos importante, debe tenerse presente la existencia de normas uniformes de carácter material que regulan o normativizan los contratos de prestación de servicios (transporte). Normas aplicables tanto a la contratación tradicional como a la electrónica<sup>28</sup>. En efecto, nos referimos, entre otros, a los Convenios de carácter unimodal que regulan las prestaciones de servicios en materia de transporte<sup>29</sup>. Textos internacionales de carácter multilateral que conviven para dichas materias, o para otras propias del comercio internacional<sup>30</sup>, con instrumentos de carácter más flexible y dispositivo como leyes modelo o los Principios UNIDROIT.

---

<sup>27</sup> En este sentido, *vid.* José Luis Iriarte Ángel, «Capítulo XV. Ley aplicable a los contratos internacionales de trabajo: Reflexiones sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en Calvo Caravaca, A.L. y Carrascosa González, J. (Coord.), *El Tribunal Supremo y el derecho internacional privado*, Vol. 1, Tomo 1 (Murcia: Rapid Centro Color, 2019), 335-361.

<sup>28</sup> Entre otros, José Luis Iriarte Ángel y Marta Casado Abarquero, «Incidencia del COVID-19 sobre los contratos internacionales y fuerza mayor», en Luquin Bergareche, R. (Dir.), *Covid 19: conflictos jurídicos actuales y desafíos* (Madrid: Wolters Kluwer, 2020), 347-362.

<sup>29</sup> *Vid.* Pichars, «L'évolution de la norme dans les transports», 17-48.

<sup>30</sup> Sobre esta cuestión, Álvarez Rubio, «La regla de especificidad como cauce para superar los conflictos normativos entre Derecho comunitario y los Convenios internacionales en materias especiales», 1-6.

### 3. *Los contratos de transporte electrónicos y el Reglamento Roma I. La especialidad del sector del transporte*

La contratación electrónica de servicios de transporte<sup>31</sup> y la expedición de billetes o cartas de porte digitales<sup>32</sup> es cada vez más habitual tanto en el sector del transporte de mercancías como en el ámbito del transporte de personas viajeras (el Derecho de los formularios electrónicos, la documentación de transporte electrónica; cartas de porte electrónicas, conocimientos de embarque electrónicos, contratos de fletamento electrónicos...). Dicho esto, los límites a la autonomía de la voluntad de las partes en la contratación de estos servicios en los que se combinan dos tipos de obligaciones (de medios y de resultado) tienen una mayor significación en la modalidad de transporte de personas viajeras<sup>33</sup>. Dispuesto esto, vamos a centrarnos en analizar para ambas tipologías de servicios (mercancías y personas) lo dispuesto para la determinación de la ley aplicable en este tipo de contratos por el Reglamento Roma I<sup>34</sup>.

Para los contratos de transporte internacional de mercancías tanto en su modalidad electrónica como en su modalidad física, y con independencia del medio de transporte utilizado, la primera pauta a seguir en la UE sería analizar la existencia de cláusula de elección de ley o pacto vigente entre las partes. Así lo recoge el Reglamento Roma I en su artículo 3<sup>35</sup> cuando se refiere a la libertad de elección de ley para regir el contrato entre las partes<sup>36</sup> como máximo exponente del grado de autonomía de la voluntad<sup>37</sup> que se confiere a las partes en ese intento de las instituciones europeas de constituir un sistema de normas de conflicto de le-

<sup>31</sup> En este sentido véase, Belintxon Martín, *Derecho europeo y transporte...*, 35-42.

<sup>32</sup> Puede verse entre otros: Iriarte Ángel, *El contrato de embarque...*, 100-110.

<sup>33</sup> Unai Belintxon Martín, «La confluencia de los distintos bloques normativos aplicables en materia de transporte internacional: divergencias y efecto distorsionador», en Petit Lavall, M.V., Martínez Sanz, F., y Recalde Castells, A. (Dir.), *La nueva ordenación del mercado de transporte* (Madrid, Marcial Pons, 2013), 15-20.

<sup>34</sup> Entre otros, puede verse, William Tetley, *International Conflict of Laws: common, civil and maritime: the Rome Convention 1980* (Montreal: Yvon Blais, 1994).

<sup>35</sup> «El contrato se regirá por la ley elegida por las partes. Esta elección deberá manifestarse expresamente o resultar de manera inequívoca de los términos del contrato o de las circunstancias del caso. Por esta elección, las partes podrán designar la ley aplicable a la totalidad o solamente a una parte del contrato.»

<sup>36</sup> Sobre el particular, Gabrielle Kaufmann-Kohler, *La clause d'élection de for dans les contrats internationaux* (Frankfurt, 1980), 1.

<sup>37</sup> Entre otros, una perspectiva global sobre el Reglamento Roma I: Mónica Guzmán Zapater, «El reglamento CE n.º 593/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales: régimen general, contratos de consumo y contrato individual de trabajo», *Aranzadi civil*, núm. 2 (2009): 2257-2286.

yes en materia de obligaciones contractuales que pivote sobre la libertad de elección<sup>38</sup>.

Un artículo 3 que normativiza, tal y como hemos adelantado en el epígrafe anterior, dos reglas que caben reseñar por su especial incidencia práctica para el caso de que fueren activadas, por un lado, la posibilidad que tienen las partes de convenir en cualquier momento la ley aplicable al contrato. Es decir, que las partes pueden establecer la ley que rige el contrato en el momento de la realización del contrato transporte, o incluso una vez acontecido el hecho generador de la controversia mediante pacto entre las partes que modifique la anterior elección efectuada.

Expuesto lo que antecede, no cabe obviar el condicionante del sometimiento a las leyes imperativas del Estado donde queden localizados todos o la mayor parte de los elementos de la relación contractual, incluso en detrimento de la ley elegida por las partes para regir el contrato.

Por otro lado, en defecto de elección de ley aplicable, el sistema diseñado por el Reglamento Roma I contempla en su artículo 5 una regla específica destinada al contrato de transporte de mercancías de carácter electrónico o tradicional que no altera sustancialmente la solución que fijaba el artículo 4.4 del Convenio de Roma, pero que recibe ahora un trato autónomo y diferenciado del marco general de los artículos 3 y 4 del Convenio. Así, para este particular sector contractual, no rige la regla establecida en el artículo 4.1.b, en su vertiente prestación de servicios, ni tampoco la regla contenida en el artículo 4.2 a modo de cláusula residual (siempre aplicable al transporte de personas viajeras y sus equipajes), conforme a la cual el contrato, electrónico o tradicional, quedaría regido por la ley del país donde tenga su residencia habitual la parte que deba realizar la prestación característica del contrato de transporte.

Esta singularidad de trato con la que se obsequia a la categoría contractual del transporte en defecto de elección de ley aplicable al contrato al alejarse de la presunción general<sup>39</sup>, pretende evitar que aquellos supuestos contractuales de transporte caracterizados por la ausencia de pacto de elección de ley acaben determinándose por la ley del establecimiento principal de la empresa porteadora o transportista, entendiéndose que tal criterio no es suficiente para localizar el contrato citado<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Entre otros, véase: Javier Carrascosa González, «La autonomía de la voluntad conflictual y la mano invisible en la contratación internacional», *La Ley*, núm. 7847 (abril de 2012).

<sup>39</sup> Sobre este tema puede *vid.* Aurora Hernández Rodríguez, «El contrato de transporte aéreo de pasajeros: algunas cuestiones sobre competencia judicial internacional y derecho aplicable», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol.3, núm. 1 (2011): 179-194.

<sup>40</sup> Sobre el sector: Unai Belintxon Martín, «Derecho internacional privado y transporte aéreo: cuestiones de actualidad sobre jurisdicción y ley aplicable», en Petit Lavall, M.V., y Puetz, A. (Dir.), *El transporte como motor del desarrollo socioeconómico* (Madrid: Marcial Pons, 2018), 363-382.

En efecto, conforme al Reglamento, para el transporte de mercancías la ley aplicable será la del país donde la empresa transportista o porteadora tenga su residencia habitual<sup>41</sup>, con el condicionante de que, el lugar de recepción o el de entrega, o la residencia habitual de la parte remitente también estén situados en ese país<sup>42</sup>. Para el supuesto en el que no se cumplan tales requisitos acumulativos necesariamente deberá aplicarse la ley del país en el cual esté situado el lugar de entrega pactado por las partes<sup>43</sup>.

En consecuencia, la coincidencia con el viejo artículo 4.4 del Convenio de Roma estriba esencialmente en que los dos textos requieren la concurrencia de ciertos requisitos semejables, básicamente que el establecimiento principal o residencia habitual de la empresa porteadora coincida con, o bien el lugar de carga o descarga o lugar de recepción o de entrega de las mercancías, o bien con el establecimiento principal o residencia habitual de la empresa o persona expedidora/remitente. No obstante, el artículo 5 del Reglamento Roma I es mucho más directo en la designación de la ley aplicable en defecto de elección y se aleja del sistema de presunción referente a los *vínculos más estrechos* que recoge la redacción del artículo 4.4 del Convenio de Roma que dispone en referencia al contrato de transporte de mercancías que *si el país en el que el transportista tiene su establecimiento principal en el momento de la celebración del contrato fuere también aquel en que esté situado el lugar de carga o de descarga o el establecimiento principal del expedidor, se presumirá que el contrato tiene vínculos más estrechos con este país*.

En relación ya a los contratos de transporte de personas, electrónicos o tradicionales, debemos indicar que la autonomía de la voluntad de las partes<sup>44</sup> para la elección de la ley aplicable al contrato de transporte de personas viajeras por carretera queda constreñida por el condicionante del artículo 5.2, párrafo segundo, del propio Reglamento Roma I, que solamente permite a las partes elegir como ley aplicable alguna de las siguientes: a) la

---

<sup>41</sup> Ana Djoric, *Le contrat de transport international terrestre des marchandises* (Belgrado, Institut za uporedno pravo, 2005), 180-204.

<sup>42</sup> Conforme al artículo 5.1 del RRI relativo a los contratos de transporte: En defecto de elección de ley aplicable al contrato para el transporte de mercancías de conformidad con el artículo 3, la ley aplicable será la ley del país donde el transportista tenga su residencia habitual, siempre y cuando el lugar de recepción o el de entrega, o la residencia habitual del remitente, también estén situados en ese país. Si no se cumplen estos requisitos, se aplicará la ley del país donde esté situado el lugar de entrega convenido por las partes.

<sup>43</sup> Entre otros sobre el contrato de transporte y el Reglamento Roma I: Francisco J. Garcimartín Alférez, «El Reglamento «Roma I» sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales: ¿Cuánto ha cambiado el Convenio de Roma de 1980?», *La Ley*, núm. 6957 (mayo de 2008).

<sup>44</sup> En este sentido, entre otros: Esperanza Castellanos Ruiz, *Autonomía de la voluntad y derecho uniforme en el transporte internacional* (Granada: Editorial Comares, 1999), 12-15.

ley del país donde el pasajero tenga su residencia habitual; b) la ley del país donde el transportista tenga su residencia habitual; c) la ley del país donde el transportista tenga el lugar de su administración central; d) la ley del país donde se encuentre el lugar de origen; y, e) la ley del país donde se encuentre el lugar de destino. Puntos de conexión que a pesar de la restricción son los más habituales/comunes para su elección por las partes de la relación contractual<sup>45</sup>.

De otro lado, ante la ausencia de elección de ley aplicable<sup>46</sup>, el sistema diseñado por el Reglamento Roma I normativiza en su artículo 5 una regla específica destinada al contrato de transporte de personas viajeras por carretera novedosa<sup>47</sup>, por su inexistencia en el Convenio de Roma de 1980, y que se aleja de la solución que fijaba el artículo 4.2 a modo de cláusula residual y que le era aplicable al contrato de transporte de personas viajeras por carretera<sup>48</sup> conforme a la cual el contrato quedaría regido por la ley del país donde tenga su residencia habitual la parte que deba realizar la prestación característica del contrato (es decir la empresa transportista), pero que recibe ahora un trato autónomo, diferenciado y no residual<sup>49</sup>.

Este trato singular con el que se obsequia a la categoría contractual del transporte en defecto de elección de ley aplicable al contrato al alejarse de la presunción general<sup>50</sup>, pretende evitar que aquellos supuestos contractuales de transporte caracterizados por la ausencia de pacto de elección de ley acaben determinándose por la ley del establecimiento principal de la empresa transportista, entendiéndose que tal criterio no es suficiente para localizar el contrato<sup>51</sup>. En consecuencia, conforme al artículo 5.2 del Regla-

<sup>45</sup> Vid. Carlos Llorente Gómez De Segura, «La ley aplicable al contrato de transporte internacional según el Reglamento Roma I», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 1, núm. 2 (2009): 171-178.

<sup>46</sup> Sobre esta cuestión, Unai Belintxon Martín, «Ley aplicable a los contratos internacionales en defecto de elección: la interpretación del artículo 4 del Convenio de Roma y su proyección sobre el Reglamento Roma I», *La Ley Unión Europea*, núm. 22 (2015): 55-60.

<sup>47</sup> Entre otros, puede verse a Hernández Rodríguez, «El contrato de transporte aéreo de pasajeros: algunas cuestiones sobre competencia judicial internacional y derecho aplicable», 179-194.

<sup>48</sup> Carlos Llorente Gómez De Segura, «Contratos internacionales. El contrato de transporte. Introducción. Cuestiones generales de Derecho internacional privado», *Derecho del Comercio Internacional* (Madrid: Colex, 2012), 913-915.

<sup>49</sup> Belintxon Martín, «Derecho internacional privado y transporte aéreo: cuestiones de actualidad sobre jurisdicción y ley aplicable», 363-382.

<sup>50</sup> En este sentido, véase, Unai Belintxon Martín, «Derecho internacional privado y Derecho marítimo internacional: competencia judicial internacional y acuerdos atributivos de jurisdicción en la LNM», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 12, núm. 2 (2020): 112-135.

<sup>51</sup> Sobre esta materia, entre otros: Álvarez Rubio, «Transporte Marítimo Internacional de Mercancías: alcance material y conflictual de la Autonomía Contractual», 558-559.

mento, la ley aplicable será del país donde la persona viajera/pasajero/a tenga su residencia habitual, con el condicionante de que, el lugar de origen o el de destino también estén situados en dicho país<sup>52</sup>. De no cumplirse tales requisitos acumulativos necesariamente deberá aplicarse la ley del país en el cual esté situada la residencia habitual de la empresa transportista a modo de cláusula de cierre<sup>53</sup>.

Sin duda alguna el sistema se ha visto mejorado y complementado mediante la nueva regulación que fomenta una mayor seguridad jurídica y previsibilidad<sup>54</sup>. En efecto, se ha perfeccionado el marco regulador del contrato de transporte de personas viajeras al dedicarle un apartado concreto que no existía en el Convenio de Roma. Sector contractual al cual no le era aplicable la presunción contenida en el artículo 4.4 sino más bien, tal y como advertimos, la presunción recogida en el apartado 2 del propio artículo 4<sup>55</sup>.

Finalmente, sobre esta cuestión cabe subrayar que para aquellos casos en los que del conjunto de las circunstancias se desprenda que el contrato, a falta de elección de ley aplicable, presenta vínculos manifiestamente más estrechos con un país distinto del indicado en el citado artículo 5.1 y 5.2, y a modo de cláusula de escape, se aplicará la ley de ese otro país<sup>56</sup>. Norma que difiere de la contenida en el art. 4.5 del Convenio de Roma por el empleo del adverbio manifiestamente, y del art. 4.3 del Reglamento Roma I por no recoger la expresión claramente, pero que sin duda alguna presenta de igual forma que la regulación genérica de la cláusula de escape del Reglamento una formulación restrictiva<sup>57</sup>.

Sin embargo, expuesto lo que antecede, no puede obviarse que en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea coexiste una triple tipología de servicios de transporte a efectuar con su correspondiente calificación. La

<sup>52</sup> En este sentido, Unai Belintxon Martín, «Derecho Internacional Privado y transporte de viajeros por carretera: algunas cuestiones sobre jurisdicción y ley aplicable», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 8, núm. 1 (2016): 17-35.

<sup>53</sup> Garcimartín Alférez, «El Reglamento «Roma I» sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales: ¿Cuánto ha cambiado el Convenio de Roma de 1980?».

<sup>54</sup> Belintxon Martín, «Ley aplicable a los contratos internacionales en defecto de elección: la interpretación del artículo 4 del Convenio de Roma y su proyección sobre el Reglamento Roma I», 55-60.

<sup>55</sup> Entre otros, puede verse a Pedro A. De Miguel Asensio, «La Ley aplicable en defecto de elección a los contratos internacionales: El artículo 4 del Convenio de Roma de 1980», *La Ley*, 16 (1995): 1-7.

<sup>56</sup> Sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales, entre otros, Mario Giullano y Paul Lagarde, «Informe sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales», *DOCE*, núm. C-327 (1992): 14-21.

<sup>57</sup> Pedro A. De Miguel Asensio, «Contratación internacional: La evolución del modelo de la Unión Europea», *Revista mexicana de Derecho internacional privado y comparado*, núm. 29 (2011): 67-89.

calificación de transporte de cabotaje es una tipología de transporte que se acuña en el seno de la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, y coexiste como advertimos para el territorio de la Unión con los denominados transportes nacionales y transportes internacionales.

Sin duda, esta tipología de transporte es una invención del legislador y la legisladora de la Unión Europea para ofrecer respuesta a los deseos crecientes de los Estados miembros de la UE de no ceder mayores competencias a las instituciones europeas en materia de transporte y liberalización del sector<sup>58</sup>.

Desde luego hemos fracasado como Unión en esta cuestión puesto que el mantenimiento de la triple calificación de los tipos de transportes a efectuar en el seno de la UE responde única y exclusivamente a un sector de transporte que nunca fue liberalizado y para el cual no se garantiza hasta el momento la total y libre prestación de servicios.

Las normas europeas que recogen referencia a esta cuestión originariamente datan de los años 90, en concreto el Reglamento (CEE) N.º 3577/92 para la regulación del transporte de cabotaje marítimo dentro de los Estados miembros (que actualmente sigue en vigor)<sup>59</sup>; y los Reglamentos 3118/93<sup>60</sup> y 12/98<sup>61</sup> para el sector del transporte por carretera (reglamentos modificados en su totalidad por los Reglamentos 1071<sup>62</sup>, 1072<sup>63</sup> y 1073<sup>64</sup> del paquete de transporte y movilidad del año 2009, modificados de forma parcial

<sup>58</sup> Sobre la cuestión, entre otros: Belintxon Martín, «La confluencia de los distintos bloques normativos aplicables en materia de transporte internacional: divergencias y efecto distorsionador», 15-20.

<sup>59</sup> Reglamento (CEE) n.º 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo). DOCE L 364/7, de 12 de diciembre de 1992.

<sup>60</sup> Reglamento (CEE) n.º 3118/93 del Consejo, de 25 de octubre de 1993, por el que se aprueban las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro. DOCE L 279/1, de 12 de noviembre de 1993.

<sup>61</sup> Reglamento (CE) n.º 12/98 del Consejo de 11 de diciembre de 1997 por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro. DOCE L 4/10, de 8 de enero de 1998.

<sup>62</sup> Reglamento (CE) n.º 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE del Consejo. DOUE L 300/51, de 14 de noviembre de 2009.

<sup>63</sup> Reglamento (CE) n.º 1072/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera. DOUE L 300/72, de 14 de noviembre de 2009.

<sup>64</sup> Reglamento (CE) n.º 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006. DOUE L 300/88, de 14 de noviembre de 2009.

a su vez recientemente por el Reglamento 2020/1055 de 15 de julio de 2020 que será aplicable a partir del 21 de febrero de 2022<sup>65</sup>).

Un transporte de cabotaje que cabe definir como aquel transporte con independencia del modo, tanto de mercancías como de personas viajeras y sus equipajes, con lugar de origen y destino en el territorio de un mismo Estado y que es ejecutado por una empresa transportista o porteadora con residencia en un tercer Estado. Es decir, son transportes de cabotaje aquellos transportes internos por cuenta ajena llevados a cabo con carácter temporal en un Estado miembro de acogida (en el sentido de un Estado miembro en el que opera una entidad o empresa transportista), distinto del Estado miembro de establecimiento de la citada entidad o empresa transportista<sup>66</sup>.

En su aplicación actual, y para el Derecho de la Unión Europea, esta calificación genera o suscita mayores controversias jurídico-interpretativas en el ámbito o sector del transporte por carretera a la luz de lo previsto por los Reglamentos europeos (CE) 1071, 1072 y 1073 de 21 de octubre del año 2009 y su modificación parcial por el referido Reglamento 2020/1055 de 15 de julio de 2020.

De esta manera, en la actualidad, la materialización o realización de este tipo de servicios requieren del cumplimiento de ciertas limitaciones impuestas o condicionantes<sup>67</sup> a la autonomía de la voluntad de las partes<sup>68</sup>, a la obtención de una Licencia habilitante y al sometimiento a ciertas limitaciones cuantitativas y temporales.

En esencia se requiere en primer lugar de la obtención de una Licencia comunitaria única expedida por el ministerio de fomento del Estado miembro correspondiente al establecimiento del transportista para poder efectuar transportes nacionales, internacionales y de cabotaje en territorio de la Unión.

---

<sup>65</sup> Reglamento (UE) 2020/1055 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1071/2009 (CE) n.º 1072/2009 y (UE) n.º 1024/2012 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector del transporte por carretera. DOUE L 249/17, de 31 de julio de 2020.

<sup>66</sup> Unai Belintxon Martín, «La inaplicación del reglamento Roma I para la determinación de la Ley aplicable a los contratos de transporte de cabotaje en la UE», en Jiménez Blanco, P., y Espiniella Menéndez, A. (Dir.), *Nuevos escenarios del derecho internacional privado de la contratación* (Madrid: Tirant lo Blanch, 2021), 92-122.

<sup>67</sup> Acerca de otra cuestión relacionada, véase a José Carlos Fernández Rozas, «Alternativas e incertidumbres de las cláusulas de solución de controversias en la contratación marítima internacional», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol.10, núm. 2 (octubre 2018): 333-375.

<sup>68</sup> Respecto a la autonomía de la voluntad en el sector del transporte, entre otros: Esperanza Castellanos Ruiz, *op. cit.*, nota 44, 12-15; Juan José Álvarez Rubio, «Competencia judicial internacional en el transporte internacional. Especial referencia al transporte marítimo», en De Eizaguirre Bermejo, J.M., *El Derecho del transporte marítimo internacional*, I jornadas sobre Transporte Marítimo Europeo, aspectos mercantiles y jurisdiccionales (Donostia: Escuela de Administración Marítima-Itsas Arduralaritzazko Eskola, 1993), 133.

En segundo término, hay que subrayar que los citados Reglamentos 1072 y 1073 recogen en sus artículos 9<sup>69</sup> y 16<sup>70</sup> respectivamente normas con orientación conflictual desde una perspectiva jurídica o dimensión *ad-intra*, si tenemos en cuenta su ámbito de aplicación intraeuropeo, y que son proyectables tanto sobre la contratación tradicional como sobre la electrónica<sup>71</sup>. Ambos preceptos recogen y establecen la aplicación imperativa del Derecho del Estado miembro de acogida a la regulación de las condiciones contractuales del transporte de cabotaje<sup>72</sup>, desplazando la libre autonomía de la voluntad de las partes para la designación de la ley aplicable al contrato que acoge, en ciertos casos con limitaciones, el Reglamento Roma I (recuérdense los artículos 3 y 5.1 para el transporte de mercancías y 5.2 para el transporte de personas viajeras). En esencia, estas reglas de cabotaje, los referidos artículos 9 y 16, contienen normas de conflicto de aplicación imperativa del Estado miembro de acogida del servicio de transporte de mercancías o personas viajeras ejecutado por una empresa transportista no residente, nacional a su vez de otro Estado miembro de la UE<sup>73</sup>.

En la actualidad el desplazamiento de la aplicación para estos casos de las normas contenidas en el Reglamento Roma I para la determinación de la ley aplicable a los contratos de transporte viene justificado por la ausencia de Convenio internacional multilateral aplicable y la existencia de normas europeas específicas en vigor para la determinación de la ley aplicable a los transportes de cabotaje.

Los artículos 23 y 25 del Reglamento Roma I son claros al efecto al garantizar respectivamente la aplicación de las normas contenidas en ins-

<sup>69</sup> 1. La realización de los transportes de cabotaje estará sujeta, sin perjuicio de la aplicación de la normativa comunitaria, a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes en los Estados miembros de acogida en relación con lo siguiente: a) las condiciones que rigen el contrato de transporte [...].

<sup>70</sup> 1. Sin perjuicio de la aplicación de la normativa comunitaria, la realización de los transportes de cabotaje previstos en el artículo 15 estará sometida a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes en el Estado miembro de acogida, en lo que se refiere a los siguientes ámbitos: a) las condiciones que rigen el contrato de transporte [...]

<sup>71</sup> En este sentido puede verse, entre otros: Unai Belintxon Martín, «La calificación del transporte de cabotaje como transporte internacional en el Derecho del transporte por carretera: el elemento de internacionalidad», *Revista de Derecho del Transporte: Terrestre, Marítimo, Aéreo y Multimodal*, núm. 16 (2015): 141-166.

<sup>72</sup> Jürgen Basedow, «Zulassung und Vertragsstatut der Kabotagentransporte. Zum Verhältnis von Marktoffnung und Wirtschaftskollisionsrecht in der Europäischen Gemeinschaft», *ZHR*, vol. 15 (1992): 413-442.

<sup>73</sup> Sobre este particular pueden observarse las consideraciones realizadas por Llorente Gómez de Segura, «Contratos internacionales. El contrato de transporte. Introducción. Cuestiones generales de Derecho internacional privado», 913-915.

trumentos europeos especiales y Convenios internacionales elaborados de forma particular para un sector determinado de la contratación internacional y europea<sup>74</sup>, como pudieran ser los citados Reglamentos 1072 y 1073 del año 2009, el Reglamento (CEE) N.º 3577/92, el Convenio CMR de 1956, el Convenio de Montreal de 1999, las Reglas Uniformes CIM o las Reglas de la Haya Visby. Unas reglas, las contenidas en los artículos 23 y 25 del Roma I, que ostentan un carácter más riguroso que las contenidas en los artículos 20 y 21 del Convenio de Roma de 1980 que señalaban tanto a normas europeas e internacionales que ya formasen parte del ordenamiento de los Estados, como aquellas otras que en un futuro pudiesen estar en vigor o ser ratificadas por dichos Estados, permitiendo de esta manera un marco mucho más abierto que el delimitado de forma temporal por la redacción del Reglamento Roma I.

Y en tercer lugar, cabe mencionar que el reciente Reglamento 2020/1055, que pertenece a un nuevo paquete de movilidad y transporte de julio de 2020 (paquete normativo que nos ofrece un amplio elenco de posibilidades para el estudio, investigación y reflexión desde nuestra disciplina del Derecho internacional privado —entre otras materias por su interés, cuestiones relacionadas con el desplazamiento transfronterizo de personas trabajadoras<sup>75</sup> —véase la Directiva (UE) 2020/1057<sup>76</sup>—), mantiene todas y cada de las anteriores exigencias y limitaciones (transporte internacional previo de entrada en el estado de acogida y tres transportes máximos en el plazo de una semana tras la cual se debe salir del Estado de acogida) y además incorpora otras nuevas de carácter cuantitativo y temporal (una vez fuera del Estado de acogida debe el vehículo utilizado en el citado transporte de cabotaje permanecer 4 días sin poder volver a entrar, mediante el preceptivo transporte internacional previo, en el mismo Estado de acogida) que dejan patente que ni los Estados miembros de la UE, ni las instituciones europeas abogan por la total liberalización del sector del transporte, ni

---

<sup>74</sup> Entre otros: Federico F. Garau Sobrino, «La literalidad interpretada desde la coherencia del sistema. Las relaciones entre Reglamento Bruselas I y los convenios sobre materias particulares según el TJUE», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 3, núm. 1 (2011): 270-281.

<sup>75</sup> Sobre la cuestión, Unai Belintxon Martín, «Dumping Social, desarmonización socio-laboral y Derecho internacional privado: la des-Unión Europea», *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, t. XVI (2016): 611-642.

<sup>76</sup> Directiva (UE) 2020/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y por la que se modifican la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento (UE) no 1024/2012.DOU L 249/49, de 31 de julio de 2020.

por la consolidación de la libre prestación de servicios de transporte<sup>77</sup> como pieza esencial de una Política Común de Transportes que es en la actualidad, como advertimos, la menos Común de todas la Políticas<sup>78</sup>.

En definitiva, a nuestro juicio erran las instituciones europeas y el legislador y la legisladora de la Unión al mantener una triple calificación de los servicios de transporte ejecutados en la UE. La solución a futuro debe pasar necesariamente por calificar o de transportes nacionales o de transportes internacionales a los actuales transportes de cabotaje. Es decir, el/la operador/a jurídico/a y el/la operador/a empresarial de transporte se encuentran en el seno de la UE ante un problema de calificación frente a normas como las contenidas en los artículos 9 y 16 de los citados Reglamentos 1072 y 1073 del año 2009, donde incluso cabe cuestionarse sobre los conceptos dogmáticos y doctrinales de nuestra disciplina de Derecho internacional privado al tenor de lo dispuesto en el artículo 12 del Código Civil, y analizar y valorar si la respuesta que ofrece dicha norma resuelve esta cuestión, o si en cambio debiera ser el Derecho de la UE quien propusiera una solución definitiva al respecto.

Particularmente entendemos que este tipo de transportes deben ser calificados de transportes internacionales y quedar sometidos para la determinación de la ley aplicable, tanto en su vertiente tradicional como electrónica, a las normas sobre contratos de transporte contenidas en el Reglamento Roma I. La definición ofrecida anteriormente sobre transporte de cabotaje se compone de ciertos elementos de internacionalidad que la identifican claramente del transporte puramente nacional, por lo que cabría plantearse su calificación como transporte internacional atendiendo a elementos ajenos al lugar de origen y destino del transporte a ejecutar. La múltiple casuística que puede acontecer en territorio europeo aconseja una calificación de este tipo de transportes según criterios de localización de las partes intervinientes en el contrato, permitiendo así al operador un libre desarrollo de su actividad en el comercio internacional.

Y esto supondría lógicamente, como hemos advertido con anterioridad, el sometimiento para la determinación de la ley aplicable a las previsiones contenidas en el Reglamento Roma I<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> En relación a la necesaria coherencia en la política de transporte de la UE y la liberalización del sector en la UE, entre otros: Unai Belintxon Martín, *La necesaria adecuación de la legislación vasca del transporte a la dimensión transfronteriza* (Cizur Menor: Aranzadi, 2018), 130-146.

<sup>78</sup> Véase a Belintxon Martín, «La confluencia de los distintos bloques normativos aplicables en materia de transporte internacional: divergencias y efecto distorsionador», 15-24.

<sup>79</sup> Sobre el Convenio de Roma, puede verse entre otras las consideraciones realizadas por Tetley, *International Conflict of Laws...*, 59 y ss.

### III. Derecho internacional y transporte de mercancías por carretera. La Carta de Porte

En el ámbito internacional y para el transporte de mercancías por carretera, el Convenio más característico por número de Estados que forman parte de él es el Convenio de Ginebra de 1956 (CMR)<sup>80</sup>. Dicho Convenio recoge una regulación expresa y completa sobre la Carta de Porte en su concepción física tradicional que, no obstante, según lo dispuesto por el artículo 2 del Protocolo Adicional al Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (CMR), relativo a la carta de porte electrónica, hecho en Ginebra el 20 de febrero de 2008<sup>81</sup>, es totalmente proyectable sobre la modalidad electrónica de la Carta de Porte<sup>82</sup>.

Así lo establece el citado artículo 2 al indicar que: *1. Sin perjuicio de las disposiciones del presente Protocolo, la carta de porte a que se refiere el Convenio, así como cualquier solicitud, declaración, instrucción, orden, reserva u otra comunicación relativa a la ejecución de un contrato de transporte al que sea de aplicación el Convenio, podrá realizarse por comunicación electrónica. 2. Toda carta de porte emitida conforme al presente Protocolo será considerada como equivalente a la carta de porte a que se refiere el Convenio, y por ello, tendrá la misma fuerza probatoria y producirá los mismos efectos que esta última.*

En este contexto, expuesto lo anterior, debe recordarse que la documentación justificativa de un transporte internacional de mercancías por carretera adquiere un papel fundamental en el transporte internacional e intraeuropeo de mercancías por carretera. Las relaciones contractuales privadas de transporte no requieren de formalismo alguno, siendo su carácter consensual<sup>83</sup> lo que permite materializar un contrato de transporte de estas características sin necesidad de expedir documento escrito tradicional o electrónico, y dotar de completa validez jurídica a cualquier pacto o acuerdo verbal tomado al respecto<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1974.

<sup>81</sup> BOE núm. 141, de 14 de junio de 2011.

<sup>82</sup> Francisco Sánchez-Gamborino, «La Carta de Porte Electrónica: Aspectos Jurídicos», en Petit Lavall, M.V., y Puetz, A. (Dirs.), *El transporte como motor del desarrollo socioeconómico* (Madrid: Marcial Pons, 2018), 160-177.

<sup>83</sup> Art.1258 del *Código Civil* dispone que los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no solo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino que también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley.

<sup>84</sup> Art. 1278 del *Código Civil* dice así, los contratos serán obligatorios, cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurran las condiciones esenciales para su validez.

Sin embargo, y a pesar de que para la ejecución de un transporte internacional de mercancías por carretera no se requiera de documento justificativo alguno, no es menos cierto que la expedición de una carta de porte, tradicional o electrónica, como elemento probatorio facilita el desarrollo de la actividad de la transportista<sup>85</sup>.

La carta de porte, electrónica o tradicional, evidencia *prima facie* la realización de un contrato de transporte, las condiciones de dicho contrato, y la recepción de las mercancías por el transportista<sup>86</sup>. El artículo 4 del CMR dispone que: *El contrato de transporte se constata por una Carta de Porte. La ausencia, irregularidad o pérdida de dicho documento, no afectará a la existencia ni a la validez del contrato de transporte, que seguirá estando sometido a las disposiciones de este Convenio.*

En efecto, *a priori* la carta de porte no puede considerarse como un título valor (consideración que si nos sirve para un conocimiento de embarque tradicional o electrónico en relación al transporte por mar), sino más bien como un documento que constata la existencia de un contrato mediante una serie de datos y cláusulas recogidas en ella. A pesar de ello, no es menos cierto que el artículo 1.5 del propio CMR recoge con sutileza una excepción aplicable para los transportes internacionales efectuados exclusivamente entre dos o varios Estados parte del Convenio (siempre y cuando así lo establezcan mediante acuerdos particulares), al posibilitar que se autorice el uso de la carta de porte, física o electrónica, como título representativo de la mercancía para los transportes efectuados en los territorios de los Estados firmantes del acuerdo particular.

El mencionado artículo 1.5 dispone que: *Las partes contratantes se comprometen a no modificar en absoluto este Convenio por medio de acuerdos particulares entre dos o varios de ellas, a no ser que tal modificación consista en la no aplicación del Convenio al tráfico fronterizo o en autorizar el uso de la Carta de Porte representativa de la mercancía a los transportes efectuados exclusivamente en su territorio.*

No consta la proyección que haya podido tener tal excepcionalidad en la práctica real de la actividad en su vertiente internacional. Aunque podría haber tenido un recorrido sugerente, sobre todo dentro de un acuerdo bilateral o multilateral que respete el margen permitido por el marcado carácter imperativo general del Convenio. No obstante, podría ser objeto

---

<sup>85</sup> Sobre el transporte internacional de mercancías por carretera y la carta de porte véase entre otros, David A. Glass y Chris Cashmore, *Introduction to the law of carriage of goods* (Londres: Sweet & Maxwell, 1989), 84-136.

<sup>86</sup> En este sentido puede verse a, Andrew Messent y David A. Glass, *CMR: Contracts for the international carriage of goods by road* (Londres: Lloyd's of London Press, 1995), 69-87. Véase también el artículo 9 del *CMR*.

de un estudio doctrinal diferenciado valorar el desarrollo de estas cláusulas de desconexión no estrictas (que permiten a uno o más Estados parte del Convenio descolgarse en puntuales supuestos), en aras a determinar en qué medida afectan este tipo de estipulaciones a la pretendida y deseada seguridad jurídica que persigue un texto internacional de estas características.

No obstante, expuesto lo anterior, debe subrayarse que la redacción del artículo 5 del Convenio CMR sugiere la consideración de la carta de porte, electrónica o tradicional, como documento clave en la ejecución de los contratos regidos por el Convenio<sup>87</sup>. Dicho precepto trata la expedición formal de la carta de porte en tres ejemplares o copias firmadas por remitente y transportista, o sellos de remitente y transportista, para su vertiente física, y en un ejemplar digital para su vertiente electrónica.

Los tres ejemplares de la carta de porte para la modalidad física, o tradicional, serán entregados a las diferentes partes del contrato y serán firmados (o en su caso sellados), tanto por remitente como por transportista. Para su vertiente electrónica las firmas digitales deberán materializarse en los mismos términos que para la física y se pondrá a disposición de todas las partes en una plataforma digital derivada de uno de los softwares existentes en el mercado y homologado para su utilización en el sector.

En la modalidad física el documento original lo conservará el remitente como prueba del contrato y sus condiciones, y a su vez servirá como documento justificativo o recibo de la mercancía a transportar por el porteador<sup>88</sup>. En su vertiente electrónica, el depósito online se efectuará en la plataforma digital del software utilizado y únicamente tendrán acceso a él las personas con permiso digital para acceder en representación de cada una de las partes de la relación contractual (remitente o cargador, transportista o porteadora y/o destinataria). Recuérdese que el artículo 9 del Convenio CMR dispone que la Carta de Porte da fe, salvo prueba en contrario, de las condiciones del contrato y de la recepción de la mercancía por la transportista.

Así cabe subrayar que a pesar de que la carta de porte no es esencial, su ausencia puede causar dificultades probatorias en cuanto a los términos y estipulaciones acordadas, e incluso sobre la existencia del contrato de trans-

---

<sup>87</sup> María Jesús Guerrero Lebrón, «La carta de porte: Requisitos de emisión y funciones», *Revista de Derecho del Transporte: Terrestre, Marítimo, Aéreo y Multimodal*, núm. 6 (2010): 91-93 (número monográfico dedicado a la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías (LCTT)).

<sup>88</sup> En este sentido: Alan E. Donald, *The CMR: The Convention on the contract for the international carriage of goods by road* (Londres: Whiterby & Co Ltd, 1981), 66.

porte, a lo que hay que añadir que su expedición o no, y sus inexactitudes, pueden graduar los términos de responsabilidad<sup>89</sup>.

En este sentido, debe destacarse que en el ejercicio de la actividad es muy común que una transportista o porteadora negocie un contrato de transporte con múltiples ejecuciones, contratos que la doctrina anglosajona denomina como «*umbrella contract*». Ante este tipo de relaciones contractuales en el tiempo, la transportista o porteadora debe ser consciente, que es necesaria la expedición de una carta de porte por cada movimiento de transporte que se realice, y por vehículo, de cara a su valor probatorio<sup>90</sup>. Una cuestión no menor que se pasa por alto en ocasiones por ambas partes debido a la carga burocrática que suponía la expedición del documento tradicional y que ahora es mucho más sencillo y dinámico mediante la expedición de la carta de porte digital o electrónica. Desde luego con esta nueva era digital se ha ganado en rapidez e inmediatez haciendo de las relaciones comerciales algo mucho más fluido.

Respecto a las menciones y contenido que debe contener necesariamente la carta de porte en el transporte internacional de mercancías por carretera debe indicarse en primer lugar que, la carta de porte es muestra fehaciente de la aplicación del régimen derivado del llamado «*derecho de los formularios*» en el transporte internacional de mercancías por carretera. Una carta de porte, tradicional o electrónica, que reflejará la existencia de un sistema imperativo, pero que permite a su vez ciertas cotas de maniobra a la autonomía de la voluntad<sup>91</sup>.

Los primeros datos a consignar en una carta de porte, ya sea física o digital, son los clásicos datos que han de mencionarse en todo contrato escrito. Nos referimos en primer término a la constancia del lugar y fecha de la emisión de la carta de porte. Datos de incuestionable valor, sobre todo ante una hipotética controversia futura a la hora de determinar la jurisdicción competente.

Téngase en cuenta que no cabe confundir por fecha de emisión aquella en la que el documento es rellenado (que podrá realizarse en momento diferenciado), no siendo tampoco obligado que la fecha de emisión coincida con la recepción de las mercancías. La recepción de las mercancías por el

<sup>89</sup> Sobre la *Lettre de voiture*, *vid.*: Djoric, Djoric, *Le contrat de transport international...*, 111-113.

<sup>90</sup> Puede verse la sentencia *Gefco (U.K.) Ltd v. Mason* de la Court of Appeal, de 9 de julio de 1998, [www.unidroit.info/case.cfm](http://www.unidroit.info/case.cfm)

<sup>91</sup> Sobre la carta porte y sus condiciones generales, *vid.* Barthélémy Mercadal, «Conclusion of the contract of carriage: the role of the consignment note and general conditions (arts. 4, 5, 6, 7, 9, 11, 21)», en Theunis, J. (Ed.), *International carriage of goods by road* (Londres: Lloyd's, 1987), 31-42.

porteador es la situación fáctica que marca el comienzo de la responsabilidad de este<sup>92</sup>.

En segundo término, se recoge la descripción de elementos más personales, como son el nombre y domicilio del remitente, pudiéndose entender por tales el nombre y dirección de cargador o expedidor. Datos que nos permiten identificar quién contrata el servicio de transporte mediante lo reflejado en la carta de porte. Además de ello, deberán recogerse los datos de la porteadora, designando la dirección y nombre, y en su caso, los datos del tercero que reciba las mercancías para su transporte (que no necesariamente será una transportista efectiva o tal vez sí). Todo ello muy automatizado para la cumplimentación de la carta de porte electrónica al volcarse de forma directa los datos de las partes que constan en la base de datos digital del software utilizado.

Ante los supuestos en los que se utiliza una porteadora efectiva para la materialización del servicio de transporte, será la transportista inicial (quien contrata con la cargadora o remitente de las mercancías), la que responda ante cualquier eventualidad en el desarrollo de la ejecución del transporte de las mercancías en la condición de transportista contractual. Porteadora que responderá igualmente respecto de los actos y omisiones de sus empleados/as, y de otras personas a cuyo servicio recurra para la ejecución de dicho transporte, siempre y cuando sean actos u omisiones realizados por estos primeros en el ejercicio de sus funciones (artículo 3 CMR).

La jurisprudencia ha establecido un criterio hermenéutico claro sobre la cuestión al tratarla ampliamente, incluso nuestro máximo órgano jurisdiccional, el TJUE, se posiciona muy nítidamente sobre la cuestión en su sentencia de 23 de octubre de 2014, asunto C-305/13<sup>93</sup> al concretar sobre el último inciso del artículo 4.4 del Convenio de Roma de 1980 (actual Reglamento Roma I) que un contrato de comisión de transporte puede ser considerado como un contrato de transporte internacional siempre y cuando el citado contrato tenga por objeto principal de comisión el transporte de mercancías.

Por otro lado, también deberá mencionarse en la carta de porte el lugar y fecha de la recepción de la mercancía por la transportista (es decir, la toma en carga), y el lugar previsto para la entrega, a lo que cabrá añadir (si así se estima contractualmente), la fecha prevista para la entrega de lo transportado.

---

<sup>92</sup> Entre otros, véase, Sánchez-Gamborino, «La Carta de Porte Electrónica: Aspectos Jurídicos», 87; Justino F. Duque Domínguez, «Contenido de la carta de porte», en Duque Domínguez, J.F., y Martínez Sanz, F. (Dir.), *Comentarios a la ley de transporte terrestre* (Pamplona: Thomson Reuter, 2010), 145.

<sup>93</sup> STJUE (Sala Tercera), sentencia de 23 octubre 2014. TJCE 2014/414. Aranzadi.

Un sector doctrinal ha diferenciado la toma en carga (como acto jurídico que representa el inicio de responsabilidad de la porteadora frente a la carga), de la operación material de cargar la mercancía en el vehículo destinado para su transporte<sup>94</sup>. Sin duda alguna, habrá que descender al caso concreto para establecer los términos de una y otra, pues como cabría plantearse, las operaciones de carga y descarga de las mercancías pueden pactarse por cuenta de porteadora, cargadora, destinataria o incluso por cuenta de un tercero (una empresa especializada en carga y descarga, un operador logístico, o meramente una almacenista).

De tales estipulaciones contractuales dependerá el inicio de la asunción de responsabilidad por parte de la porteadora frente a la carga. Si la transportista no es responsable contractualmente de dichas operaciones y si lo es un tercero especializado, el acto jurídico de cargar la mercancía en el vehículo no supone el inicio de la responsabilidad de la porteadora. Posicionarse en contra de esta fundamentación conllevaría sobredimensionar y proyectar sobre la porteadora (antes incluso de que el vehículo haya sido cargado), la responsabilidad en la que podría incurrir el tercero contractualmente obligado para la ejecución de las operaciones de carga y descarga.

La concreción del lugar de toma de la carga y destino obedece a la necesidad de conocer dichos datos para valorar, por un lado, la distancia existente entre origen y destino de la carga, y por otro, conocer de antemano el marco jurídico aplicable a la ejecución del concreto transporte de mercancías. Recuérdese que es perfectamente factible, y suele ocurrir en muchas ocasiones que, el lugar de destino varíe en ese *iter* de tiempo entre el inicio del trayecto (una vez cargadas las mercancías en el vehículo), y la llegada al destino convenido y fijado en la carta de porte o documento contractual. La nueva ubicación puede incluso quedar concretada en el mismo país de origen o inicio del servicio, sin afectar a la calificación del transporte como internacional.

En cuanto a la destinataria, esta ha de figurar en la carta de porte tradicional o electrónica con su nombre y domicilio, dirección que no necesariamente deberá coincidir con el lugar donde han de ser entregadas de forma material las mercancías.

La carta de porte ha de contener ciertas indicaciones sobre la naturaleza de la mercancía, el modo de embalaje utilizado para acondicionar la mercancía, su calificación como peligrosas en su caso (debiéndose identificar la naturaleza exacta del peligro que representan, e indicando las pre-

---

<sup>94</sup> Puede verse en tal sentido, Jacques Putzeys, *Le contrat de transport routier de marchandises* (Bélgica: Bruylant, 1981), 135-157; también Sánchez-Gamborino, «La Carta de Porte Electrónica: Aspectos Jurídicos», 88.

cauciones a tomar según el artículo 22 del propio Convenio<sup>95</sup>), su denominación común, el número de paquetes o bultos, sus marcas particulares, y sus números. Finalmente, habrá que concretar la cantidad de mercancía, expresándolo en peso bruto o mediante otra forma permitida<sup>96</sup>. Dato que necesariamente se tendrá que tener en cuenta para el cálculo del montante de indemnización ante una pérdida o avería<sup>97</sup>.

En lo relativo a los gastos que pueden concretarse en la carta de porte, debemos hacer mención al precio del transporte como contraprestación a la ejecución del servicio. Un precio que será fijado con absoluta libertad entre ambas partes (siempre y cuando quede fijado dentro de unas relaciones equilibradas, pues como suele ser habitual, dependiendo de la influencia y tamaño empresarial de la cargadora o remitente, en ocasiones es complicado que la porteadora pueda negociar mejores condiciones económicas en contraprestación a su servicio), además la forma de pago no ha de ser necesariamente una cantidad en dinero, permitiéndose otra serie de contraprestaciones o compensaciones. A todo ello hay que añadir como gastos cualquier otro tipo de costos accesorios, aduanas y otro tipo de instrucciones que vuelven hoy en el continente europeo a recuperar una importancia singular tras la salida de Reino Unido de la Unión Europea. Recuérdense las notables consecuencias que está teniendo en Reino Unido la ausencia de personas conductoras profesionales dedicadas a la actividad de transportar y los masivos controles en aduana que dilatan la prestación de este tipo de servicios con la consiguiente incidencia en el suministro de todo tipo de bienes.

Para finalizar con el capítulo de indicaciones que necesariamente habrán de recogerse en la carta de porte, electrónica o física, queda enumerar como contenido relevante lo recogido mediante el artículo 6 epígrafe k, o también denominada *Cláusula Paramount*, que tiene por objeto promover la aplicación de las disposiciones contenidas en el Convenio CMR como ley aplicable al contrato de transporte internacional de mercancías por ca-

---

<sup>95</sup> Artículo 22.1: Si el remitente entrega al transportista mercancías peligrosas habrá de señalar la naturaleza exacta del peligro que presentan y le indicara, en su caso, las precauciones a tomar. En el caso de que este aviso no haya sido consignado en la Carta de Porte, correrá a cargo del remitente o del destinatario la carga de la prueba, por cualquier otro medio, de que el transportista tuvo conocimiento de la naturaleza exacta del peligro que presentaba el transporte de dichas mercancías. 2. Las mercancías peligrosas que no hubieran sido conocidas como tales por el transportista en las condiciones previstas en el párrafo 1 del presente artículo pueden en todo momento ser descargadas, destruidas o convertidas en inofensivas por el transportista, y esto sin que haya lugar a indemnización alguna al derechohabiente; por otra parte, el remitente es responsable de todos los gastos y daños resultantes de su entrega al transportista o de su transporte.

<sup>96</sup> En referencia a distintas medidas de volumen: metros cúbicos, litros, etc. Tal y como aparece en la carta de porte diseñada por IRU (año 2007).

<sup>97</sup> Sánchez-Gamborino, «La Carta de Porte Electrónica: Aspectos Jurídicos», 91.

rretera, por parte de los tribunales nacionales de un Estado no parte en el Convenio, y que en virtud de los foros establecidos en el artículo 31 (y del extenso ámbito de aplicación que ostenta el Convenio), pueda llegar a conocer de una controversia de este tipo al ser identificado como lugar de la carga o de descarga de las mercancías, o incluso tener la demandada su residencia habitual, domicilio principal, agencia o sucursal<sup>98</sup>.

Así, y para los casos en los cuales no quede recogida en la carta de porte tal mención (y siempre y cuando se genere una controversia que derive en un contencioso planteado en un Estado no contratante del Convenio), si la demandante fuese favorecida por una sentencia estimatoria que contemplase una menor indemnización que la recogida y necesariamente aplicable por los tribunales de un Estado parte del Convenio, la actora tendría la posibilidad en virtud del artículo 7.3 de exigir responsabilidades frente a la transportista<sup>99</sup>.

En este mismo sentido, para los casos en los que la sentencia sea desestimatoria y tampoco se haya aplicado la cláusula 6k por omisión en la carta de porte, habiendo quedado el supuesto de hecho enjuiciado en virtud de la legislación nacional de ese tercer Estado no contratante, la porteadora igualmente deberá de responder de los perjuicios que tal omisión haya ocasionado a la perjudicada según lo dispuesto en el artículo 7.3 del CMR.

En efecto, la inclusión en la carta de porte electrónica o tradicional (o en el correspondiente documento contractual) de una *Cláusula Paramount* tiene una doble finalidad, por un lado, procurar que las disposiciones del CMR sean aplicables al cualquier transporte internacional de mercancías por carretera, siempre y cuando se presente un nexo de unión que permita la aplicación del Convenio. Y por otro, penalizar a la porteadora que a sabiendas de que en virtud del artículo 31 se puede plantear una demanda de reclamación por incumplimiento contractual ante un tribunal de un tercer Estado no parte del Convenio, ha omitido la incorporación a la carta de porte de la *Cláusula Paramount*.

La finalidad de tal precepto busca imponer a la porteadora una conducta (o manera de actuar), dentro un concepto amplio de diligencia debida (que coincide con la exigencia requerida a un profesional de este sector), como re-

<sup>98</sup> Sobre el particular trato de las Cláusulas Paramount, puede verse para el especial sector del transporte marítimo la obra del profesor Juan José Álvarez Rubio, *Las cláusulas Paramount: autonomía de la voluntad y selección del derecho aplicable en el transporte marítimo internacional* (Madrid: Eurolex, 1997), 13 y ss.

<sup>99</sup> Gabriele Silingardi, Maurizio Riguzzi y Enrico Granoli, *Il Contratto di trasporto internazionale di merci su strada: trenta anni di dottrina e giurisprudenza sulla CMR* (Roma: Grafica Giorgetti, 1989), 31-32; Malcolm Clarke, *International carriage of goods by road: CMR* (Londres: Lloyd's, 2009), 59-62; Messent y Glass, *CMR: Contracts for the international...*, 76.

quisito para evitar una futura demanda de reclamación de daños y perjuicios. En cambio, en lo que respecta a procurar una obligada aplicación de las disposiciones del Convenio por parte de un tribunal de un Estado no contratante vinculado al contrato en virtud del artículo 1.1 del CMR, es desde una perspectiva jurídica mucho más complejo. De hecho, dicho tribunal podría recurrir al siempre socorrido argumento de contrariedad del orden público y así aplicar su legislación interna para resolver la controversia.

En un segundo apartado, el artículo 6 del CMR recoge otras indicaciones que deben constar de manera obligatoria en la carta de porte con independencia de su modalidad cuando las partes acuerden algo al respecto. Es decir, la prohibición de transbordo de las mercancías, los gastos que asume la remitente, el reembolso a percibir en el momento de la entrega de la mercancía, el valor declarado de esta y la suma que representa el interés especial en la entrega (y que influirá en la cuantificación de la limitación de responsabilidad de la porteadora), instrucciones relativas al seguro dadas por la remitente a la transportista, el plazo convenido en el que el transporte ha de ser efectuado (sin duda cláusula de gran importancia, incluso si se pacta algún tipo de cláusula penal por demora en la entrega), y por último, la lista de los documentos entregados a la transportista por parte de la cargadora o de la remitente.

Finalmente, el tercer y último apartado prevé la posibilidad de hacer mención e incluir otras indicaciones que las partes puedan estimar convenientes, en aras a dejar constancia y reflejo de su existencia para posibles futuras controversias derivadas de la ejecución del transporte de mercancías internacional por carretera. En ella podrán introducirse estipulaciones variadas, que desde una perspectiva práctica pueden ser numerosas y algunas de ellas devienen realmente interesantes y necesarias dependiendo del efecto jurídico que se pretende generar.

Entre las más sugerentes especificaciones relativas al vehículo y sus características cabría mencionar, detalles relativos a materias peligrosas, instrucciones sobre la temperatura a la que deben viajar ciertas mercancías, el embalaje, podría indicarse también a quien corresponde la carga, descarga y demás operaciones, el itinerario o recorrido del servicio, consideraciones relativas respecto al derecho de disposición, y la sumisión expresa a un determinado foro o jurisdicción, o incluso el sometimiento a arbitraje.

En definitiva, cabe concluir que la incorporación del Protocolo Adicional del año 2008 relativo a la carta de porte electrónica permite la adecuación de las normas contenidas en el CMR a la era de la contratación y documentación electrónica. Esto, sin duda, posibilita el fortalecimiento de los principios inspiradores de un texto internacional que desde sus orígenes pretendió aportar seguridad jurídica, previsibilidad de resultado y dinamismo a este nuclear sector comercial internacional.

#### IV. Consideraciones finales

El Reglamento Roma I constituye sin duda alguna el instrumento normativo principal en la Unión Europea para ofrecer una respuesta jurídico-normativa eficaz, previsible y segura a todo se haz de relaciones contractuales que puedan materializarse electrónicamente tanto de forma directa como indirecta.

Una norma de alcance universal o *erga omnes* que combina a la perfección la autonomía de la voluntad conflictual de forma muy amplia y prácticamente sin límites, con un sistema de protección bien definido para los casos en los que los contratantes operan en una situación de desigualdad, porque hay una parte fuerte y una parte débil (contratos de consumo, contratos de seguro, contratos de transporte de personas). Téngase en cuenta que para la contratación electrónica la clásica concreción de la delimitación de las fronteras del siglo pasado se diluye y esto eleva, en cierta manera, la dificultad de concreción de los criterios de conexión menos dúctiles haciendo aflorar una mayor inseguridad jurídica. Instrumento que viene acompañado de otras normas, mayoritariamente Directivas, que refuerzan las previsiones contenidas por el Reglamento Roma I para algunos tipos de contrato (seguro y consumo) y que en su aplicación convive con textos internacionales de carácter multilateral como el CMR para el contrato de transporte internacional de mercancías por carretera y con instrumentos de carácter más flexible y dispositivo como leyes modelo o los Principios UNIDROIT.

Sin duda, las singularidades que caracterizan la contratación electrónica, o contratación vía internet, en ocasiones complican la concreción o ubicación en un concreto ordenamiento jurídico nacional de ese haz de relaciones jurídicas según las pautas o criterios de conexión típicos, interpretados hermenéuticamente por doctrina y jurisprudencia, como la ley de la residencia habitual de la parte prestadora de los servicios y/o de la parte vendedora, la ley de la residencia habitual de la parte que deba realizar la prestación característica del contrato, o el lugar de materialización de las obligaciones contractuales contraídas. Y sin embargo el Reglamento Roma I logra ofrecer respuesta a ambos mundos, el tradicional y el electrónico, pudiendo proyectar los criterios diseñados y normativizados sobre las relaciones contractuales entre profesionales y comerciantes, y muy especialmente, sobre aquellas relaciones contractuales entre profesionales y consumidores-usuarios que requieren especial sensibilidad para la protección de la parte débil mediante la limitación, en cierta medida, de la autonomía de la voluntad (recuérdese las diferencias normativas existentes para la determinación de la ley aplicable al contrato de transporte internacional de mercancías y al contrato de transporte internacional de personas viajeras).

Por otro lado, y no por ello menos importante, debe tenerse presente la existencia de normas uniformes de carácter material para regular la documentación física y electrónica del transporte, así como para normativizar la contratación internacional de prestación de servicios de transporte. Normas aplicables tanto a la contratación tradicional como a la electrónica que ofrecen respuestas acordes, aunque algunas mejorables, con lo requerido para este siglo XXI de la era digital. El legislador y la legisladora internacional fueron hábiles a la hora de modificar el Convenio CMR de 1956 para incorporar mediante el protocolo de 2008 la Carta de Porte Electrónica sin perder adeptos, ni Estados contratantes, y salvaguardando con ello la seguridad jurídica, la previsibilidad de resultado y la evitación de procedimientos paralelos según los cánones y criterios hermenéuticos consolidados por el TJUE.

## Sobre los autores

**José Luis Iriarte Ángel.** Catedrático de Derecho Internacional Privado de la Universidad Pública de Navarra. Cátedra Jean Monnet de la UE. Of Counsel en Lupicinio International Law Firm. Entre otros cargos universitarios, ha sido Vicerrector en su actual Universidad (2003-2007). Durante su formación ha realizado diversas estancias de investigación en prestigiosos centros extranjeros (Universidad de Harvard, Instituto Suizo de Derecho Comparado de Lausana, Universidad de Cambridge, etc.). Ha dictado numerosos cursos y conferencias de su especialidad, además de en España, en Universidades e instituciones de Cuba, Chile, Moldavia, Colombia, Alemania, Polonia, Hungría, Japón, Brasil, Estados Unidos de América, Ecuador, Francia, Venezuela, Nicaragua, Andorra, Italia, México, Rusia, Guatemala, Ucrania y Perú. A lo largo de su trayectoria universitaria ha recibido diversas becas y ayudas financiadas con fondos públicos o privados, en este sentido ha participado en numerosos proyectos de investigación (europeos, nacionales, autonómicos y de entidades privadas), en varios como investigador principal. Sus investigaciones se han materializado en diversos libros, entre los que hay que resaltar cinco monografías, así como en numerosos comentarios a distintos textos legales —uno de ellos un comentario al Código Civil en el que colabora con los Magistrados de la Sala 1.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, y del que ya ha aparecido su 2.<sup>a</sup> edición—, y varias decenas de artículos. Igualmente, es editor científico de cuatro libros. También es coautor de una recopilación de textos legales de Derecho Internacional Privado, que en el presente va por su 18.<sup>a</sup> edición. Actualmente trabaja fundamentalmente en: conflictos de leyes internos, sanciones internacionales, negocios y derechos humanos y algunas figuras de la contratación interna-

cional. Su actividad investigadora ha sido evaluada positivamente en siete tramos (sexenios —seis de investigación y 1 de transferencia—). <https://orcid.org/0000-0002-2353-5003>

**Eduardo Andrés Calderón Marengo** es Licenciado en Derecho por la Universidad Centroamericana (UCA), Máster en Derecho de los Negocios Internacionales por la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, Doctor en Derecho por la Universidad Centroamericana (UCA) y la Universidad Externado de Colombia mediante el programa de co-tutela. Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia (CIFAD). Profesor y tutor de trabajos de investigación de la Maestría en Derecho de la Universidad de Guadalajara. Docente de la Maestría en Derecho Económico Internacional de la Universidad Externado de Colombia. Profesor del Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Americana (Nicaragua). Miembro del comité editorial de la *Revista Vox Juris* de la Universidad San Martín de Porres de Perú y de la Revista Aportes al Derecho de la Universidad de Flores de Argentina. Investigador Junior del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación-SNCTeI de Colombia. Coordinador General de la Red Iberoamericana Interdisciplinaria de Investigadores e Investigadoras. Nodo Socio Jurídico. Autor de diversas obras (libros colectivos y artículos en revistas especializadas) en los campos del Derecho Mercantil Internacional.

**Jaime Elías Torres Buelvas** candidato a Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Javeriana. Máster en Derecho del Comercio Internacional por la Universidad Internacional de la Rioja, Máster en Affaires et commerce internationaux avec les pays émergents por la Universidad de Paris 13. Profesor Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia (CIFAD). Autor de diversas obras (libros colectivos y artículos en revistas especializadas) en los campos del Derecho Privado Internacional y Mercantil Internacional.

**Tatiana Vanessa González Rivera** es Investigadora de tiempo completo Asociada «C» del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT, nivel I. Doctora en Derecho y Globalización y Maestra en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado del Morelos. Licenciada en Derecho con especialidad en Derecho Económico por la Universidad Centroamericana de Nicaragua. Autora de diversas publicaciones (libros individuales y colectivos y artículos en revistas especializadas) en los campos del Derecho Corporativo, Mercantil Internacional, Derecho de la Economía Social y Solidaria.

**Unai Belintxon** es Profesor Titular acr. en Derecho internacional privado, Doctor en Derecho por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), Máster en Derecho de Empresa por la Universidad de Deusto; Máster en Integración Política y Económica en la Unión Europea por la Universidad del País Vasco, UPV/EHU (acceso doctorado), y Máster de Acceso a la Abogacía por el Colegio de Abogados de Gipuzkoa. Es profesor contratado doctor de la Universidad Pública de Navarra (UPNA) e investigador del Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance) y del Instituto I-Comunitas. Ha realizado estancias como profesor investigador en diversas universidades, destacando el Instituto Suizo de Derecho Comparado. Sus líneas de investigación engloban materias como Derecho internacional privado, Derecho del transporte internacional, Derecho del deporte y litigación transfronteriza, y Derechos humanos y negocios. Sus últimos libros son Derecho europeo y transporte internacional por carretera (Aranzadi-Thomson Reuters 2015), La necesaria adecuación de la legislación vasca del transporte a la dimensión transfronteriza (Aranzadi-Thomson Reuters 2018), Cooperación, Seguro y Actividades deportivas transfronterizas. Un estudio jurídico (Aranzadi-Thomson Reuters 2018), y La transmisión de la empresa familiar. Cuestiones de Derecho europeo e internacional (Aranzadi-Thomson Reuters 2022). <https://orcid.org/0000-0001-7512-3839>

## About the authors

**José Luis Iriarte Ángel.** Professor of Private International Law at the Public University of Navarra. Jean Monnet Chair of the EU. Of Counsel at Lupicinio International Law Firm. Among others, he has held the position of Vice-rector at his current University (2003-2007). During his training he has carried out various research stays at prestigious foreign centers (Harvard University, Swiss Institute for Comparative Law in Lausanne, Cambridge University, etc.). He has taught numerous courses and conferences on his specialization, in addition to Spain, at Universities and institutions in Cuba, Chile, Moldova, Colombia, Germany, Poland, Hungary, Japan, Brazil, United States of America, Ecuador, France, Venezuela, Nicaragua, Andorra, Italy, Mexico, Russia, Guatemala, Ukraine and Peru. Throughout his university career he has received various scholarships and grants financed with public and private funds. In this sense, he has participated in numerous research projects (European, national, autonomous and private entities), in several as principal investigator. His research have materialized in several books, including five monographs, as well as numerous commentaries on different legal texts — one of them, a commentary on the Civil Code in which he collaborates with

the Magistrates of the 1st Chamber of the Supreme Court, and of which its 2nd edition has already been published—, and several dozen articles. Likewise, he is the scientific editor of four books. He is also the co-author of a compilation of legal texts on Private International Law, which is currently in its 18th edition. At present he works mainly in the field of internal conflicts of Laws, international sanctions, business and human rights and some figures in international contracting. His research activity has been positively evaluated with seven research periods (research and transference) by the national committee for the evaluation of research activities (CNEAI). <https://orcid.org/0000-0002-2353-5003>

**Eduardo Andrés Calderón Marengo** is a degree in Law from the Central American University (UCA), Master in Law of International Business from the Ibero-American University of Mexico City, Doctor in Law from the Central American University (UCA) and Colombia Externado University through The co-guardianship program. He researcher at the Center for Legal, Policies and Social Research of the Faculty of Law of the Cooperative University of Colombia (CIBAD). Professor and tutor of research works of the Master of Law of the University of Guadalajara. Teacher of the Master's Degree in International Economic Law at Colombia Externado University. Professor of the Doctorate Program in Law of the American University (Nicaragua). Member of the Editorial Committee of the *Vox Juris* magazine of the San Martín University of Porres de Perú and the magazine contributions to the law of the University of Flores de Argentina. Junior researcher of the National System of Science, Technology and Innovation-SNCTEI of Colombia. General Coordinator of the Ibero-American Interdisciplinary Network of Researchers and Researchers. Social juridical node. Author of various works (collective books and articles in specialized journals) in the fields of international commercial law.

**Jaime Elías Torres Buelvas** is Candidate to Doctor in Legal Sciences from Javeriana University. Master in International Trade Law from the International University of La Rioja, Master in Affaires et Commerce Internationaux Avec Les Pays Émergents by the University of Paris 13. Researcher Professor of the Center for Legal Research, Policies and Social of the University Law Faculty Cooperativa de Colombia (CIBAD). Author of diverse works (collective books and articles in specialized journals) in the fields of international private and commercial law.

**Tatiana Vanessa González Rivera** is a full-time Associate Researcher «C» at the Regional Center for Multidisciplinary Research (CRIM) of the National Autonomous University of Mexico (UNAM). She is a member of the National System of Researchers of CONACyT, level I. D. in Law and Globalization and Master in Law from the Universidad Autónoma del

Estado del Morelos. Law Degree with specialization in Economic Law from the Universidad Centroamericana de Nicaragua. Author of several publications (individual and collective books and articles in specialized magazines) in the fields of Corporate Law, International Commercial Law, Social and Solidarity Economy Law.

**Unai Belintxon** is a Profesor Titular acr. in Private International Law, PhD in Law at the University of the Basque Country (UPV/EHU), Master in Business Law at the University of Deusto, Master in Political and Economic Integration in the European Union at the University of the Basque Country, UPV/EHU (to Access of PHD), and Master in Law and Legal Practice at the Gipuzkoa Bar Association. Teaching-researcher at the Public University of Navarra (UPNA) and associated researcher at the Institute of Democratic Governance (Globernance) and the Institute I-Communitas. He has been a visiting fellow at several universities, including the Institut Suisse de Droit Comparé. His main work-lines cover areas such as private international law, international transport law, sport law and cross border litigation, and human rights and business. His last works are *Derecho europeo y transporte internacional por carretera* (Aranzadi-Thomson Reuters 2015), *La necesaria adecuación de la legislación vasca del transporte a la dimensión transfronteriza* (Aranzadi-Thomson Reuters 2018), *Cooperación, Seguro y Actividades deportivas transfronterizas. Un estudio jurídico* (Aranzadi-Thomson Reuters 2018), and *La transmisión de la empresa familiar. Cuestiones de Derecho europeo e internacional* (Aranzadi-Thomson Reuters 2022). <https://orcid.org/0000-0001-7512-383>



# **Jurisprudencia**



# Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

*Case Law Review of the Court of Justice of the European Union*

David Ordóñez Solís

Magistrado y miembro de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2372>

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea. 1. De cómo plantear una cuestión prejudicial a Luxemburgo. 2. El Estado de Derecho en Polonia y el derecho a la tutela judicial efectiva. 3. La interpretación de la Carta y el uso de símbolos religiosos. 4. La ciudadanía de la Unión, la protección de nacionales de terceros países y los refugiados.—III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el derecho interno. 1. La aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales y la pensión de viudedad de las parejas de hecho. 2. La indemnización por vulnerar el Derecho europeo de la competencia: el cártel de camiones. 3. El IVA, los abusos y los fraudes. 4. La contratación administrativa y las cláusulas sociales. 5. La financiación del bono social por determinadas empresas eléctricas: obligaciones de servicio público, proporcionalidad y no discriminación. 6. La denominación de origen Champagne y la variedad vegetal registrada de mandarino. 7. La protección del consumidor contra las cláusulas abusivas.—IV. Relación de las sentencias comentadas.

## I. Introducción

El 7 de octubre de 2021 tomó posesión como juez del Tribunal de Justicia la magistrada Lourdes Arastey Sahún de tal modo que en estos momentos y contando al abogado general, Manuel Campos Sánchez-Bordona, los dos miembros españoles del Tribunal de Justicia son magistrados de carrera. Con anterioridad, había desempeñado preclaramente el cargo de abogado general el también magistrado español Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer. Los otros excelentes predecesores españoles en el Tribunal de Justicia fueron el profesor Gil Carlos Rodríguez Iglesias, que presidió el Tribunal de

Justicia, el profesor Manuel Díez de Velasco Vallejo y la abogada del Estado Rosario Silva de Lapuerta, que fue hasta octubre de 2021 su Vicepresidenta.

El Tribunal de Justicia continúa siendo una institución ejemplar y, con el fin de conseguir la excelencia, está reforzando los mecanismos institucionales disciplinarios y éticos. Acaba de publicar el *Código de conducta de los miembros y antiguos miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea* (DOUE n.º C 397, de 30 de septiembre de 2021, p. 1).

En esta nueva versión de Código ético de los órganos jurisdiccionales que componen el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (el Tribunal de Justicia y el Tribunal General), se reiteran los principios de independencia, integridad, dignidad e imparcialidad y las virtudes de lealtad y discreción, sometiendo a los jueces europeos a procedimientos de declaración de intereses, estableciendo normas sobre actividades externas y previendo un procedimiento de aplicación que se encomienda al presidente del Tribunal de Justicia, asistido por un comité integrado por tres o cuatro jueces.

Este código ético trata de prevenir corruptelas en las instituciones de la Unión que han llegado a ser enjuiciadas no solo ética sino también jurisdiccionalmente como es el *caso Pinxten*, relativo a un antiguo miembro del Tribunal Europeo de Cuentas. En efecto, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo acaba de dictar una sentencia ejemplarizante, reduciendo la pensión que le correspondía a un antiguo miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, también con sede en Luxemburgo.

En la *sentencia Tribunal de Cuentas / Pinxten*, C-130/19, el abogado general describe la dolorosa situación y comienza con esta pregunta retórica: «¿Qué normas éticas y jurídicas rigen el comportamiento de los miembros del Tribunal de Cuentas Europeo (Tribunal de Cuentas) y qué sanciones se han de aplicar en caso de infracción de dichas normas? Estas son las cuestiones fundamentales que suscita el presente recurso, presentado por el Tribunal de Cuentas ante el Tribunal de Justicia».

Karel Pinxten, un político belga que fue miembro del Tribunal de Cuentas de 2006 a 2018 y se encargó de auditar los gastos de la Unión Europea en el ámbito de las relaciones exteriores, la ampliación y la ayuda humanitaria; tenía asignado un vehículo oficial con chófer y una tarjeta de combustible que le permitía facturar al Tribunal de Cuentas el combustible que consumiese el vehículo y que, además, podía adquirir con exención del IVA y de impuestos especiales. En sus viajes oficiales el Tribunal de Cuentas le abonó las dietas de distintas misiones en Crans Montana (Suiza), en Cuba y por su participación en actividades de caza en Chambord (Francia) y Ciergnon (Bélgica).

Fue el presidente del Tribunal de Cuentas el que ordenó en 2016 comunicar la información disponible sobre el Sr. Pinxten a la Oficina Anti-

fraude de la Unión Europea (OLAF) que en 2017 emitió un informe donde recomendó la recuperación de 472.869,09 euros de ingresos indebidos y de 97.954,52 euros por ausencias injustificadas a su trabajo, así como el inicio de un expediente disciplinario y la denuncia de la comisión de eventuales delitos a las autoridades judiciales luxemburguesas. En 2018 el Tribunal de Cuentas solicitó al Tribunal de Justicia que le impusiese una sanción disciplinaria.

La sentencia del pleno del Tribunal de Justicia constató que el Sr. Pinxten había infringido sus obligaciones al haber ejercido una actividad no declarada e ilegal en el seno del órgano directivo del Partido Liberal flamenco, de haber usado indebidamente recursos del Tribunal de Cuentas para la financiación de actividades no vinculadas a las funciones (estancia en una estación de montaña suiza con su esposa y estancia en Cuba también con su esposa sin una misión oficial determinada); y de haber utilizado una tarjeta de carburantes para vehículos que pertenecen a terceros; y por haber creado un conflicto de intereses en el marco de una relación con el responsable de una entidad auditada.

Estas constataciones de las que se deducía que el Sr. Pinxten había desconocido de manera deliberada y repetidamente las reglas aplicables en el Tribunal Europeo de Cuentas le lleva al Tribunal de Justicia a imponer al barón belga una sanción consistente en la privación de dos tercios de su pensión europea desde que se dicta la sentencia.

Edith Cresson, que había sido miembro de la Comisión Europea, también había sido sometida al mismo procedimiento disciplinario pero el Tribunal de Justicia fue particularmente benévolo en su sentencia de 11 de julio de 2006, Comisión / Cresson, C-432/04, EU:C:2006:455, y a pesar de constatar que había contratado a su dentista como asesor en materia de investigación tecnológica dispensó a la comisaria francesa de la sanción consistente en privarla de su derecho a pensión o de cualquier otro beneficio sustitutorio.

Avergonzados de que ocurran estas cosas en las instituciones de la Unión Europea, es preciso que examinemos algunas líneas jurisprudenciales del segundo semestre de 2021 en la perspectiva general del desarrollo del Derecho de la Unión y bajo el prisma del Derecho español.

## II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea

De las numerosísimas resoluciones de interés del Tribunal de Justicia en los últimos seis meses, me detengo únicamente en cuatro aspectos que resultan significativos: el primero tiene que ver con el planteamiento mismo

de una cuestión prejudicial; el segundo se refiere a la defensa del Estado de Derecho en Polonia; el tercero recuerda la importancia de la interpretación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión; por último, analizo algunos aspectos del espacio de libertad, seguridad y justicia.

### 1. De cómo plantear una cuestión prejudicial a Luxemburgo

El Tribunal de Justicia ha pronunciado dos importantes sentencias sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial: la primera se refiere a la matización de la *jurisprudencia Cilfit* y la segunda consiste en las garantías que tiene el juez nacional a la hora de plantear una cuestión prejudicial.

La Gran Sala ha utilizado la *sentencia Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi*, C-561/19, para aclarar, por si ya no lo estuviese, cuándo están facultados u obligados los tribunales nacionales a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

El origen de la cuestión prejudicial es el Consejo de Estado italiano en un asunto sobre contratación pública en el que ya se había remitido una primera cuestión prejudicial que ya había respondido el Tribunal de Justicia en la *sentencia Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi*, C-152/17, EU:C:2018:264.

En esta primera sentencia el Tribunal de Justicia considera que la Directiva 2004/17 y los principios generales en los que se basa deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que el Derecho italiano no prevea la revisión periódica de los precios tras la adjudicación de contratos comprendidos en la Directiva. Y respecto del resto de preguntas que formuladas por el Consejo de Estado, el Tribunal de Justicia las inadmitió por considerarlas hipotéticas.

Ahora bien, una vez recibida la respuesta prejudicial vuelven a plantearse dudas de interpretación a la vista de las alegaciones de las partes y nuevamente el Consejo de Estado plantea la segunda cuestión prejudicial en la que, primero, pregunta sobre la necesidad de que un tribunal de última instancia acuda de nuevo al Tribunal de Justicia y luego amplía sus preguntas sobre la revisión de precios.

La importancia de esta segunda *sentencia Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi* deriva de que pretende ser una aclaración a la famosa sentencia de 6 de octubre de 1982, *Cilfit* y otros, 283/81, EU:C:1982:335.

La regla establecida en esta *sentencia Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi* de 2021 podría resumirse así: «un órgano jurisdiccional nacional cuyas resoluciones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno solo podrá quedar dispensado de tal

obligación cuando constate que **la cuestión suscitada no es pertinente, que la disposición del Derecho de la Unión controvertida ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia o que la aplicación correcta del Derecho de la Unión es tan evidente que no deja lugar a ninguna duda razonable**» (apartado 33).

El Tribunal de Justicia se dedica a matizar cada uno de estos tres supuestos en que el tribunal nacional no tendría que plantear la cuestión prejudicial y vincula este procedimiento del reenvío prejudicial al derecho a la tutela judicial efectiva reconocido por el artículo 47.2 de la Carta.

A mi juicio, lo más novedoso de esta sentencia se refiere a la puntualización que hace el Tribunal de Justicia para el supuesto de que al tribunal nacional no se le plantee ninguna duda razonable en la aplicación correcta del Derecho de la Unión.

Y a tal efecto el Tribunal de Justicia, después de recordar los *criterios de Cilfit*, añade, por una parte: «la mera circunstancia de que sean posibles otra u otras lecturas distintas de una disposición del Derecho de la Unión no basta para considerar que existe una duda razonable en cuanto a la interpretación correcta de esa disposición si ninguna de esas diferentes lecturas le parece al órgano jurisdiccional nacional [s]uficientemente plausible, teniendo en cuenta, en particular, el contexto y la finalidad de dicha disposición, así como el sistema normativo en el que se integra» (apartado 48).

Y, por otra, puntualiza: «cuando la existencia de líneas jurisprudenciales divergentes —dentro de un mismo Estado miembro o en Estados miembros diferentes— relativas a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión aplicable al litigio principal llega a conocimiento del órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia, este debe prestar especial atención al apreciar la posible inexistencia de una duda razonable acerca de la interpretación correcta de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate y tener en cuenta, en particular, el objetivo perseguido por el procedimiento prejudicial, que no es otro que garantizar la unidad en la interpretación del Derecho de la Unión» (apartado 49).

Volviendo al caso concreto en que el Consejo de Estado le remitía por segunda vez una cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia subraya que cabe un nuevo reenvío «si tras la resolución del Tribunal de Justicia sigue siendo necesaria la respuesta a una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión para la solución del litigio» (apartado 59).

Sin embargo, el Tribunal de Justicia recuerda que «las normas procesales nacionales en virtud de las cuales los motivos del recurso formulados al tiempo de la interposición de este determinan el objeto del litigio son compatibles con el principio de efectividad, toda vez que garantizan el buen desarrollo del procedimiento, en particular al prevenir los retrasos inherentes a la apreciación de nuevos motivos» (apartado 64). Por tanto, la solicitud

extemporánea de planteamiento de una cuestión prejudicial puede justificar que no se plantee tal cuestión prejudicial.

Finalmente y en relación con la cuestión relativa a la revisión de precios en el contrato público, el Tribunal de Justicia la declara inadmisibles porque el Consejo de Estado italiano no había expuesto su propia apreciación sobre la relevancia de la interpretación del Derecho de la Unión.

En algunos países, como Hungría, se ha intentado disuadir el planteamiento de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia mediante la imposición de sanciones disciplinarias a los jueces.

La *sentencia IS*, C-124/20, plantea el interesante tema de la ilegalidad del auto de reenvío de una cuestión prejudicial y, en particular, de la posibilidad de abrir un expediente disciplinario contra un juez que había planteado una cuestión prejudicial.

El origen está en el planteamiento por un juez húngaro de una cuestión prejudicial sobre la Directiva 2010/64/UE relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales y sobre la Directiva 2012/13/UE relativa al derecho a la información en los procesos penales.

La tramitación del mismo reenvío es lo más llamativo dado que una vez que el juez húngaro formuló sus preguntas, intervino el Tribunal Supremo que anuló el auto de reenvío porque, a su juicio, el sistema de remisión prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE impide preguntar sobre cuestiones relativas al ordenamiento constitucional de un Estado miembro.

Por las mismas razones a las que se refería el Tribunal Supremo húngaro, se incoó un procedimiento disciplinario contra el juez que inicialmente había remitido la cuestión prejudicial. El juez húngaro, a la vista de la incoación contra sí mismo del procedimiento disciplinario, planteó dos cuestiones prejudiciales adicionales.

El interés de la respuesta del Tribunal de Justicia es saber su parecer sobre la anulación del auto de reenvío y la incoación del expediente disciplinario.

Sobre la anulación del auto de reenvío por el Tribunal Supremo húngaro, el Tribunal de Justicia la considera contraria al Derecho de la Unión porque afecta a la competencia del Tribunal de Justicia y resta eficacia al Derecho de la Unión.

Por una parte, a juicio del Tribunal de Justicia, el Tribunal Supremo húngaro usurpa las funciones del Tribunal de Justicia que se expresa así: «Aunque el artículo 267 TFUE no se opone a que una resolución de remisión sea objeto de un recurso judicial de Derecho interno, una resolución de un tribunal supremo por la que se declara ilegal una petición de decisión prejudicial por no ser las cuestiones planteadas pertinentes y necesarias para la solución del litigio principal es incompatible con dicho artículo, dado que la apreciación de esos elementos forma parte de la competencia

exclusiva del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales».

Por otra parte, el Tribunal de Justicia comprueba que la intervención del Tribunal Supremo húngaro compromete la eficacia del Derecho de la Unión «si el resultado de un recurso ante el órgano jurisdiccional nacional de última instancia pudiese tener como efecto disuadir al juez nacional que conozca de un litigio regulado por el Derecho de la Unión de ejercer la facultad que le atribuye el artículo 267 TFUE de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la interpretación o sobre la validez del Derecho de la Unión, a fin de poder determinar si una norma nacional resulta o no compatible con dicho Derecho».

Para el Tribunal de Justicia la consecuencia de esta normativa y práctica húngaras es clara en tanto que debe aplicarse la primacía en el sentido de que «obliga a un órgano jurisdiccional inferior a dejar inaplicada una resolución del tribunal supremo del Estado miembro de que se trate si considera que esta vulnera las prerrogativas que le reconoce el artículo 267 TFUE y, por consiguiente, la eficacia de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el mecanismo de remisión prejudicial. Ha de precisarse que, habida cuenta del alcance de estas prerrogativas, de la eventual circunstancia de que, al resolver sobre la petición de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia declare la inadmisibilidad, total o parcial, de las cuestiones prejudiciales planteadas por dicho órgano jurisdiccional inferior no puede deducirse ningún argumento en favor del mantenimiento de dicha resolución».

En segundo lugar y por lo que se refiere a la incoación de un procedimiento disciplinario contra un juez nacional que hubiese remitido al Tribunal de Justicia la petición de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia, como era previsible, insistió en su efecto disuasivo para los jueces nacionales de plantear cuestiones prejudiciales, que es contrario al Derecho de la Unión y podría poner en peligro la aplicación uniforme del Derecho de la Unión.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia interpreta las Directivas. Así, la Directiva 2010/64 obliga a los Estados miembros a adoptar medidas para garantizar que la calidad de la interpretación y de las traducciones facilitadas sea suficiente para que el sospechoso o acusado comprenda la acusación formulada contra él y para que esa interpretación pueda ser objeto de un control por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales.

Y las Directivas 2010/64 y 2012/13, a la luz del artículo 48, apartado 2, de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que una persona sea juzgada en rebeldía cuando, debido a una interpretación inadecuada, no haya sido informada, en una lengua que comprenda, de la acusación formulada contra ella o cuando sea imposible determinar la calidad de

la interpretación facilitada y, por tanto, comprobar si ha sido informada, en una lengua que comprenda, de la acusación formulada contra ella.

Por último, el Tribunal de Justicia declara inadmisibles las otras dos cuestiones prejudiciales relativas a la independencia judicial en relación con el nombramiento de los jueces húngaros y con su retribución, notoriamente inferior a los fiscales.

## 2. *El Estado de Derecho en Polonia y el derecho a la tutela judicial efectiva*

La defensa del Estado de Derecho en Polonia es una ocupación del Tribunal de Justicia que en los últimos años, bien a través del recurso por incumplimiento bien a través de los reenvíos prejudiciales, mantiene y desarrolla enérgicamente.

El punto de partida de las respuestas del Tribunal de Justicia es el artículo 19.1.2 TUE conforme al cual: «Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión».

La *sentencia Comisión / Polonia*, C-791/19, constata el incumplimiento por Polonia del artículo 19.1.2 TUE dado que no garantiza la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo en relación con el control de los procedimientos disciplinarios contra los jueces polacos, permite que el contenido de las resoluciones judiciales sea controlado disciplinariamente, en tanto el presidente de la Sala Disciplinaria puede designar discrecionalmente al tribunal que conozca de tales asuntos; y no garantiza que los procedimientos disciplinarios se resuelvan en un plazo razonable y con garantía del derecho de defensa de los jueces.

Baste señalar que el Tribunal de Justicia se refiere a su jurisprudencia anterior que inspira la posición firme en relación con el ejecutivo y el legislativo polacos y conforme a la cual: «Las reglas aplicables al estatuto de los jueces y al ejercicio de sus funciones deben permitir, en particular, excluir no solo cualquier influencia directa, en forma de instrucciones, sino también las formas de influencia más indirecta que pudieran orientar las decisiones de los jueces de que se trate, y evitar de este modo una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de esos jueces que pudiera menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de Derecho» (apartado 60).

Sobre la falta de independencia e imparcialidad de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo polaco, el Tribunal de Justicia constata: «considerados de forma conjunta, el contexto concreto y las condiciones objetivas

en que se creó la Sala Disciplinaria, sus características, así como la manera en que se nombró a sus miembros, pueden suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de este órgano frente a elementos externos, en particular frente a influencias directas o indirectas de los poderes legislativo y ejecutivo polacos, y en cuanto a su neutralidad ante los intereses en litigio y, de este modo, pueden dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de dicho órgano susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de Derecho. Tal evolución constituye una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho» (apartado 112).

En cuanto a la responsabilidad disciplinaria de los jueces polacos por el contenido de sus resoluciones, el Tribunal de Justicia confirma la existencia del riesgo de que el régimen disciplinario sea efectivamente utilizado para influir en las resoluciones judiciales.

Por tanto, el Tribunal de Justicia también constata el incumplimiento del Derecho de la Unión en cuanto que el régimen disciplinario puede utilizarse para generar en los jueces competentes para interpretar y aplicar el Derecho de la Unión presiones y un efecto disuasorio que pueden influir en el contenido de sus resoluciones.

Asimismo, las condiciones de la asignación de los procedimientos disciplinarios a los tribunales disciplinarios de instancia por parte del presidente de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo, que luego conoce del recurso, son contrarias al Derecho de la Unión porque dicha facultad podría utilizarse, en concreto, para dirigir determinados casos a determinados jueces, evitando atribuir a otros jueces, o también para presionar a los jueces designados de este modo.

También, a juicio del Tribunal de Justicia, se vulnera el derecho a que un asunto sea enjuiciado en un plazo razonable dado que, de conformidad con la legislación polaca, después de que un juez haya sido objeto de una investigación y de un procedimiento disciplinario que hayan concluido mediante resolución judicial firme, dicho juez puede ser nuevamente objeto de tales investigaciones y procedimientos en el mismo asunto, de forma que seguirá permanentemente sometido a la amenaza potencial de tales investigaciones y procedimientos.

Además, el Tribunal de Justicia reputa contraria al derecho de defensa la legislación polaca en virtud de la cual cuando el juez acusado no puede participar en el procedimiento ante el tribunal disciplinario por motivos de salud y dicho tribunal o su presidente designan, a solicitud de este juez o de oficio, a un defensor para asumir la defensa de los intereses de dicho juez, las actuaciones relativas a dicha designación y a tal asunción carecen de efecto suspensivo sobre el desarrollo del procedimiento.

En fin, el Tribunal de Justicia constata el incumplimiento por Polonia del Derecho de la Unión Europea al haber adoptado una normativa conforme a la cual un juez polaco está expuesto a acciones disciplinarias por la adopción de una decisión de plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia considera que tal amenaza es contraria al Derecho de la Unión. A tal efecto constata: «El hecho de que dichos jueces no estén expuestos a procedimientos o sanciones disciplinarios por haber ejercido esa facultad de recurrir al Tribunal de Justicia, que es de su competencia exclusiva, constituye, además, una garantía inherente a su independencia, siendo así que esta última es, en particular, esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial ínsito en el mecanismo de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE» (apartado 228).

La misma doctrina la repite el Tribunal de Justicia por vía prejudicial en la *sentencia W.Ż.*, C-487/19, y en la *sentencia Procedimiento penal entablado contra WB y otros*, C-748/19 a C-754/19, que constituyen un homenaje al Estado de Derecho y a la independencia judicial.

En la *sentencia W.Ż.* fue la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo polaco quien acudió a Luxemburgo en relación con un litigio que tiene su origen en el traslado de un juez que reputaba ilegal y en su enjuiciamiento por un tribunal cuyos miembros habían sido nombrados por un procedimiento bajo sospecha.

Un juez polaco fue trasladado de la sección de apelación a la sección de instancia en virtud de un acuerdo del presidente del Tribunal regional de Cracovia. El acuerdo de traslado fue recurrido ante el Consejo de la Judicatura de Polonia que, sin embargo, archivó el recurso. Contra el archivo el juez regional acudió al Tribunal Supremo, a la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. El asunto fue remitido a la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos cuyos jueces fueron recusados por el recurrente al considerar ilegal el nombramiento de estos jueces que debían conocer del asunto. No obstante, uno de los jueces de la Sala de Control Extraordinario inadmitió el recurso contra el acuerdo del Consejo de la Judicatura.

Al corresponder a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo resolver la recusación de los magistrados de la Sala de Control Extraordinario decidió plantear la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia y le preguntó si el auto pronunciado por el juez de la Sala de Control debía tenerse enjuiciarse a la luz del Derecho de la Unión Europea y si debía considerar que, al haber sido dictado por un tribunal que no era independiente ni imparcial ni establecido previamente por la ley, el auto que declaraba la inadmisibilidad del recurso contra el Consejo de la Judicatura era nulo y no producía efecto alguno.

El Tribunal de Justicia se plantea, en primer lugar, el problema de su propia competencia, es decir, que se trate de un asunto en el ámbito cu-

bierto por el Derecho de la Unión. A estos efectos, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta que el tribunal regional polaco que está en el origen de la cuestión prejudicial «puede tener que resolver sobre cuestiones vinculadas con la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión y que, por tanto, forma parte, en calidad de órgano jurisdiccional, en el sentido definido por el ordenamiento jurídico de la Unión, del sistema polaco de vías de recurso en los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión» a los efectos del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo».

Como el litigio es el traslado no voluntario del juez polaco denunciante, el Tribunal de Justicia subraya: «La indispensable libertad de los jueces frente a cualquier injerencia o presión externa exige ciertas garantías, como la inamovilidad, idóneas para proteger la persona de quienes tienen la misión de juzgar».

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda: «Conforme al principio de separación de poderes que caracteriza el funcionamiento de un Estado de Derecho, debe garantizarse la independencia de los tribunales en particular frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo».

Y, a continuación, inspirándose, como lo subraya expresamente, en la jurisprudencia de Estrasburgo (*sentencia Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandia*), dice: «una irregularidad cometida con ocasión del nombramiento de los jueces en el seno del sistema judicial de que se trate supone la infracción de la exigencia de que el tribunal esté establecido por la ley, en especial cuando esta irregularidad es de tal naturaleza y gravedad que crea un riesgo real de que otras ramas del poder, en particular el Ejecutivo, puedan ejercer una potestad discrecional indebida que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento y que origine así una duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y la imparcialidad del juez o de los jueces de que se trate, lo que sucede cuando se trata de normas fundamentales que forman parte integrante del establecimiento y del funcionamiento de ese sistema judicial».

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina el nombramiento del juez de la Sala de Control Extraordinario que declaró la inadmisibilidad del recurso contra la decisión del Consejo de la Judicatura. Y resumidamente llega a esta conclusión: el nombramiento del juez de la Sala de Control Extraordinario quebrantándose la fuerza vinculante de que estaba dotado el auto firme del Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo que lo suspendía y sin esperar a que recayera la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto que dio lugar a la *sentencia A. B. y otros*, socavó la efectividad del sistema establecido en el artículo 267 TFUE.

A juicio del Tribunal de Justicia, la práctica polaca de nombramiento del juez del Tribunal Supremo es contraria al Derecho de la Unión cuando las disposiciones pueden generar dudas legítimas en el ánimo de los justi-

ciales en cuanto a la impermeabilidad de los jueces nombrados por el Presidente de la República sobre la base de las decisiones del Consejo de la Judicatura frente a elementos externos, y en particular frente a influencias directas o indirectas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio.

En suma, a juicio del Tribunal de Justicia, tales circunstancias pueden dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de esos jueces susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de Derecho (apartado 143).

Por último, el Tribunal de Justicia recuerda el alcance del principio de primacía del Derecho de la Unión sobre los Derechos nacionales que se impone a todos los órganos de un Estado miembro, sin que puedan oponerse a él, en particular, las disposiciones internas, incluidas las de rango constitucional (apartado 157).

La *sentencia WB y otros*, C-748/19 a C-754/19, tiene su origen en el Tribunal Regional de Varsovia que planteaba en siete procedimientos penales la cuestión de si las prácticas polacas de adscribir a un juez en comisión de servicios por parte del Ministro de Justicia o de nombrar a los miembros del Tribunal Supremo, elegidos por el Consejo de la Judicatura, eran conformes con el Estado de Derecho.

El Tribunal de Justicia examina, a título preliminar, la competencia para conocer de un asunto y aplica la misma regla antes comentada de modo que un tribunal como el Tribunal Regional de Varsovia, puede tener que resolver cuestiones vinculadas con la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión y, por tanto, forma parte, en calidad de «órganos jurisdiccionales», en el sentido definido por el ordenamiento jurídico de la Unión, del sistema polaco de vías de recurso en los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión» a los efectos del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y debe cumplir las exigencias de la tutela judicial efectiva.

Después de reiterar los principios básicos derivados del Estado de Derecho y de la separación de poderes, el Tribunal de Justicia subraya: «para evitar la arbitrariedad y el riesgo de manipulación, la decisión mediante la que se confiere a un juez una comisión de servicio y la decisión por la que se le pone fin, en particular cuando se hubiera conferido para ejercer un cargo en un tribunal de grado superior, deben adoptarse con arreglo a criterios conocidos de antemano y motivarse debidamente».

Y en el caso concreto el Tribunal de Justicia explica: «la posibilidad de que dispone el ministro de Justicia de revocar en cualquier momento la comisión de servicio de un juez, particularmente cuando se confiriese para ejercer en un tribunal de grado superior, podría dar al justiciable la impresión de que el juicio del juez en comisión de servicio que ha de conocer de

su causa está influido por el temor a que la comisión de servicio le sea revocada».

Al final, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que esta práctica polaca resultaría contraria al Derecho de la Unión: que el ministro de Justicia pueda, con arreglo criterios que no se publican, por un lado, adscribir a un juez en comisión de servicio a un tribunal de lo penal de grado superior por tiempo determinado o indefinido y, por otro lado, revocar tal comisión de servicio, en cualquier momento y mediante una decisión que no se motiva, con independencia de que se haya conferido por tiempo determinado o indefinido.

Sin embargo y respecto de la segunda cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia la inadmite por considerarla hipotética por referirse a lo que eventualmente suceda en una etapa posterior ante el Tribunal Supremo polaco.

En esta cuestión de la constatación de las deficiencias del Estado de Derecho en Polonia, motivada por la falta de respeto de la independencia de los jueces, el Tribunal de Justicia no está solo sino que cuenta con el apoyo, al unísono, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Así se puede comprobar en la sentencia de 8 de noviembre de 2021, *Dolińska-Ficek and Ozimek c. Polonia*, recursos n.º 49868/19 y 57511/19, CE:ECHR:2021:1108JUD004986819, donde el Tribunal Europeo subraya: «Dada la posición prominente que ocupa el poder judicial entre los órganos del Estado en una sociedad democrática y a la vista de la creciente importancia atribuida a la separación de poderes y a la necesidad de garantizar la independencia del poder judicial [...] el Tribunal debe estar especialmente atento a la protección de los miembros del poder judicial contra medidas que afecten a su estatuto o a su carrera que puedan amenazar su independencia y autonomía como jueces» (§ 228).

Otra vuelta de tuerca en este ámbito ha sido la adopción del auto, de 27 de octubre de 2021, C-204/21 R, por el que el Vicepresidente del Tribunal de Justicia condena «a la República de Polonia a abonar a la Comisión Europea una multa coercitiva por importe de 1.000.000 de euros diarios desde la fecha en que se le notifique el presente auto hasta el día en que dé cumplimiento a las obligaciones derivadas del auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2021, Comisión/Polonia (C-204/21 R, EU:C:2021:593), o, en su defecto, hasta el día en que se dicte la sentencia que ponga fin al procedimiento en el asunto C-204/21.

Este recurso por incumplimiento contra Polonia, C-2004/21, fue interpuesto por la Comisión Europea el 1 de abril de 2021 y se dirige contra la legislación polaca restrictiva de la independencia judicial.

El auto de 14 de julio de 2021 de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, la juez Silva de Lapuerta, había suspendido varias disposiciones de la

## Ley del Tribunal Supremo Modificada y de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios Modificada.

El Vicepresidente del Tribunal de Justicia, el juez Bay Larsen, comprueba en el auto de 27 de octubre de 2021 que las medidas adoptadas por Polonia no son suficientes para garantizar la ejecución de las medidas provisionales adoptadas y considera, por tanto, que «resulta necesario reforzar la eficacia de las medidas provisionales ordenadas mediante ese auto decretando la imposición de una multa coercitiva a la República de Polonia con el fin de disuadir a este Estado miembro de retrasar la adecuación de su comportamiento a dicho auto».

### 3. *La interpretación de la Carta y el uso de símbolos religiosos*

La Carta de los derechos fundamentales constituye desde el 1 de diciembre de 2009, cuando entra en vigor el Tratado de Lisboa, una fuente inagotable de la interpretación del Tribunal de Justicia. Así, la Gran Sala se ha pronunciado sobre la discriminación laboral por el uso de símbolos religiosos en la *sentencia WABE*, C-804/18 y C-341/19.

El origen de esta sentencia está en dos reenvíos prejudiciales de sendos Tribunales de lo social (Tribunal de Hamburgo y Tribunal Supremo alemán) que preguntaban si el uso por un empleado de una guardería y por la cajera de una tienda del velo islámico estaba amparado por la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

El Tribunal de Justicia considera prohibida toda discriminación por razones religiosas, lo que incluye tanto el *forum internum*, a saber, el hecho de tener convicciones religiosas, como el *forum externum*, a saber, la manifestación pública de la fe religiosa.

En este sentido, añade el Tribunal de Justicia: «El uso de signos o prendas de vestir para manifestar la religión o las convicciones personales queda cubierto por la «libertad de pensamiento, de conciencia y de religión», protegida por el artículo 10 de la Carta. No corresponde al Tribunal de Justicia proceder a la apreciación del contenido mismo de los preceptos religiosos» (apartado 46).

Y, además, el Tribunal de Justicia subraya la equivalencia entre el derecho a la libertad de conciencia y de religión proclamado en la Carta y el reconocido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

A tal efecto recuerda la jurisprudencia de Estrasburgo conforme a la cual: «el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, tal como viene protegido por el artículo 9 del CEDH, constituye “uno de los pilares de una ‘sociedad democrática’ en el sentido del Convenio” y es “en

su dimensión religiosa, uno de los elementos más esenciales de la identidad de los creyentes y de su concepción de la vida” y “un bien preciado para los ateos, los agnósticos, los escépticos o los indiferentes”, que contribuye al “pluralismo —conquistado con duro esfuerzo a lo largo de los siglos—, consustancial a tal sociedad”».

El Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, si una norma interna de una empresa privada que prohíbe llevar cualquier signo visible de convicciones políticas, filosóficas o religiosas en el lugar de trabajo constituye una discriminación directa por motivos de religión o convicciones.

Y la respuesta es negativa siempre y cuando atañe indistintamente a cualquier manifestación de esas convicciones y trata por igual a todos los trabajadores de la empresa, imponiéndoles, de forma general e indiferenciada, especialmente una neutralidad indumentaria que se opone al uso de tales signos. Un indicio de que, por ejemplo Wabe, no discriminó a su empleado obligándolo a quitarse el pañuelo islámico fue que exigió también y logró que una empleada que llevaba al cuello una cruz religiosa la retirase.

La segunda cuestión se refiere a si, de admitirse, al menos hipotéticamente, una discriminación indirecta por razones religiosas, dado que afecta, desde un punto de vista estadístico, casi exclusivamente a las trabajadoras que llevan un pañuelo debido a su fe musulmana, puede justificarse por la voluntad del empresario de seguir un régimen de neutralidad política, filosófica y religiosa en el lugar de trabajo con el fin de tener en cuenta las expectativas de sus clientes o usuarios.

La respuesta del Tribunal de Justicia es afirmativa pero muy matizada dado que «la mera voluntad de un empresario de llevar adelante un régimen de neutralidad, aunque constituya, en sí, una finalidad legítima, no es suficiente, por sí sola, para justificar objetivamente una diferencia de trato basada indirectamente en la religión o las convicciones, ya que el carácter objetivo de tal justificación solo puede determinarse ante una necesidad real de ese empresario, necesidad que incumbe a este demostrar».

Para ello es preciso que el empresario demuestre que sin el régimen de neutralidad política, filosófica y religiosa se vulneraría su libertad de empresa, en la medida en que, habida cuenta de la naturaleza de sus actividades o del contexto en el que estas se inscriben, sufriría consecuencias desfavorables, teniendo en cuenta las expectativas legítimas de sus clientes.

Ahora bien, la medida debe ser apta para garantizar la correcta aplicación del régimen de neutralidad del empresario, lo que supone que dicho régimen se persiga realmente de forma congruente y sistemática, y la prohibición de llevar cualquier signo visible de convicciones políticas, filosóficas y religiosas debe limitarse a lo estrictamente necesario.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia admite la prohibición de signos visibles de una determinada creencia si cubre toda forma visible de expre-

sión de las convicciones políticas, filosóficas o religiosas y no solo los signos de convicciones políticas, filosóficas o religiosas que sean vistosos y de gran tamaño.

Por último, el Tribunal de Justicia aborda la cuestión de las peculiaridades nacionales, en este caso la regulación constitucional alemana. Y a tal efecto, considera que las autoridades nacionales («los Estados miembros y sus órganos jurisdiccionales») deben tener en cuenta el contexto propio de cada Estado miembro y les reconoce un margen de apreciación en el marco de la conciliación necesaria entre los diferentes derechos e intereses en juego, con el fin de garantizar un justo equilibrio entre estos.

Ahora bien, puntualiza el Tribunal de Justicia: «el margen de apreciación que se reconoce a los Estados miembros a falta de consenso en el ámbito de la Unión debe ir acompañado de un control, por parte del juez de la Unión, que consista fundamentalmente en apreciar si las medidas adoptadas a nivel nacional están en principio justificadas y si son proporcionadas».

#### 4. *La ciudadanía de la Unión, la protección de nacionales de terceros países y los refugiados*

El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia se construye para las personas que lo habitamos pero que tenemos estatutos bien diferenciados: ciudadanos de la Unión, nacionales de terceros países y refugiados. Sobre ellos se pronuncia continuamente el Tribunal de Justicia, por lo que elegimos algunas muestras significativas del alcance del régimen jurídico de las personas de carne y hueso de la Unión Europea en su vida cotidiana.

La *sentencia X / Estado belga*, C-930/19, adoptada por la Gran Sala, resulta de gran interés porque admite la diferencia sustancial que existe entre la situación de un argelino, residente en Bélgica, que estuvo casado con una ciudadana francesa y cuando se divorció y pretendía continuar residiendo en la Unión Europea aducía la protección que ofrece el Derecho de la Unión a quien ha sido víctima de la violencia doméstica, respecto de si se tratase de un nacional de un Estado miembro que se hubiese divorciado habiendo sido víctima de la violencia doméstica.

La Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros establece dos regulaciones según se trate de cónyuges que sean ciudadanos de la Unión o que sean cónyuges nacionales de terceros países; en este último caso exige que acrediten suficiencia de recursos. Además, la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar de los ciudadanos de terceros países prevé que las autoridades nacionales establezcan disposiciones que garanticen la concesión

de un permiso de residencia autónomo si concurren circunstancias especialmente difíciles.

El Tribunal de Justicia resuelve una cuestión prejudicial de validez planteada por un tribunal administrativo belga que consideraba que la regulación del artículo 13 de la Directiva 2004/38/CE daba un trato diferente a la misma situación, a saber, el divorcio de un nacional de un país tercero que había sido víctima de la violencia doméstica, dependiendo de que el cónyuge fuese ciudadano de la Unión o que fuese nacional de terceros países, así como el trato más beneficioso de la Directiva 2003/86/CE a los nacionales de terceros países divorciados en situaciones difíciles de una nacional de terceros países. Esta regulación vulneraría, a juicio del tribunal belga, los artículos 20 (igualdad ante la ley) y 21 (no discriminación) de la Carta.

Con carácter previo el Tribunal de Justicia delimita el alcance del derecho de residencia del nacional de un tercer país cuyo cónyuge, ciudadano de la Unión, decide establecerse en otro país de la Unión o fuera de la Unión, en cuyo caso el derecho de residencia del nacional del tercer país finaliza. Sin embargo, puntualiza que cuando se trata del divorcio y para evitar que el cónyuge ciudadano de la Unión lo utilice como chantaje, solo puede invocar el mantenimiento de su derecho de residencia si el procedimiento de divorcio se inicia en un plazo razonable tras dicha partida de su cónyuge, ciudadano de la Unión. En el caso concreto el ciudadano argentino tardó casi tres años en solicitar el divorcio desde que su esposa e hija se mudaron de Bélgica a Francia, por lo que no lo considera el Tribunal de Justicia un plazo razonable.

El Tribunal de Justicia descarta el artículo 21.2 de la Carta, que prohíbe la discriminación de los nacionales de los Estados de la Unión, y, en cambio, interpreta el artículo 20 de la Carta que garantiza la igualdad de todos ante la ley, sin establecer ninguna limitación expresa de su ámbito de aplicación y es exigible, por tanto, a todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, como las incluidas en el ámbito de aplicación de las Directivas 2004/38 y 2003/86. Se trata, como explica el Tribunal de Justicia, de «un principio general del Derecho de la Unión que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado».

Ahora bien, como subraya el propio Tribunal de Justicia el divorcio del nacional de un tercer país de un cónyuge con la ciudadanía de la Unión, situación a la que se aplica la Directiva 2004/38/CE, y el divorcio de un nacional de un tercer país de un cónyuge que sea nacional de un tercer país, situación regulada por la Directiva 2003/86/CE, son distintas y, lo que es determinante, se refieren a ámbitos bien distintos.

La Directiva 2004/38/CE se proyecta en el ámbito de «la libre circulación de personas, y se inscribe así en el objetivo de la Unión, contemplado en el artículo 3 TUE, de establecer un mercado interior, que comprende un espacio sin fronteras interiores en el que esta libertad fundamental se halla garantizada por el Tratado FUE».

En cambio, la Directiva 2003/86/CE se adopta «en el marco de la política común de inmigración de la Unión, política que tiene por objeto garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como la prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas».

Y también el Tribunal de Justicia distingue, por una parte, que la facultad de apreciación reconocida a los Estados miembros al aplicar la Directiva 2004/38 se encuentra limitada; en cambio, «la facultad de apreciación reconocida a los Estados miembros en el contexto de la Directiva 2003/86 es amplia en lo que respecta, precisamente, a las condiciones para la concesión [...] de un permiso de residencia autónomo, en caso de divorcio, al nacional de un tercer país que haya entrado en el territorio del Estado miembro de que se trate con fines de reagrupación familiar y que haya sido víctima de violencia doméstica cometida por el reagrupante durante el matrimonio».

Por tanto, el Tribunal de Justicia rechaza la cuestión prejudicial de validez al no apreciar que haya una situación comparable entre el cónyuge nacional de un tercer país que, habiendo sufrido violencia doméstica, se divorcie de una ciudadana de la Unión y el cónyuge nacional de un tercer país que se divorcie en las mismas circunstancias, de un cónyuge de un tercer país con residencia en la Unión y respecto del que hubiese ejercido previamente la reagrupación.

Los recursos de incumplimiento son menos frecuentes pero muestran la otra cara de la aplicación del Derecho de la Unión. Se trata de un examen de la legislación y de la práctica de un Estado miembro de la Unión. El ejemplo que traemos a colación se refiere a la protección de los refugiados.

Precisamente, en la *sentencia Comisión / Hungría*, C-821/19, la Gran Sala constata el incumplimiento por Hungría de las Directivas 2013/32/UE y 2013/33/UE sobre la protección de los refugiados.

Por una parte, el Tribunal de Justicia declara que la legislación húngara incumple el Derecho de la Unión al permitir denegar una solicitud de protección internacional por considerarla inadmisibles debido a que el solicitante llegó a su territorio a través de un Estado en el que no está expuesto a persecución ni a riesgo de daños graves o en el que se garantiza un nivel adecuado de protección. Como subraya el Tribunal de Justicia, la circuns-

tancia de que un solicitante de asilo haya transitado por el territorio de un tercer país no puede, por sí sola, constituir una razón válida para considerar razonable que dicho solicitante regrese a ese país.

Por otra parte, la Gran Sala declara que el Código penal húngaro criminaliza la actividad de una organización que apoya a los refugiados a solicitar el asilo.

Por una parte, la tipificación del delito se refiere a algunas actividades de asistencia a los refugiados previstas por las Directiva. Por otra parte, el incumplimiento de Hungría se produce aun cuando no se haya iniciado ningún procedimiento penal dado el efecto disuasorio ligado a los delitos que desalienta a cualquier persona de emprender la actividad considerada ilícita y de exponerse así a las sanciones que la acompañan. En fin, también es contrario al Derecho de la Unión que se prive del derecho a aproximarse a sus fronteras exteriores a toda persona sospechosa de haber prestado asistencia, en el marco de una actividad de organización, para formular o presentar una solicitud de asilo en su territorio, cuando pueda demostrarse, más allá de toda duda razonable, que esa persona era consciente de que dicha solicitud no podía prosperar.

### III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el derecho interno

Las respuestas a las cuestiones prejudiciales remitidas por los tribunales españoles vuelven a ser numerosas y variadas. En este período destaca la interpretación del Derecho de la Unión en materia de reclamación de daños por vulnerar la libre competencia, en concreto sobre el *cárテル de los camiones*, y en lo que se refiere a la aplicación del IVA en contextos especiales de fraude fiscal.

#### 1. *La aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales y la pensión de viudedad de las parejas de hecho*

La tentación de aplicar la Carta a cualquier situación de que conozcan los jueces españoles es siempre muy grande especialmente si, como es legítimo, hay discrepancias con el máximo órgano de garantía de los derechos fundamentales, en España el Tribunal Constitucional.

Esa impugnación se puede hacer por vía prejudicial siempre que, a mi juicio, se cumplan dos premisas: una ética, es decir, que la forma de hacerlo sea respetuosa con los tribunales superiores y en este caso con el Tribunal Constitucional; y otra jurídica, que en el caso concreto sea aplicable el De-

recho de la Unión porque así deriva del Derecho originario, de los Tratados constitutivos, o del Derecho derivado.

En el asunto que resuelve la *sentencia INSS, C-244/20*, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña había planteado una cuestión prejudicial en la que de una forma correcta se impugna directamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el derecho a pensión de la pareja de hecho que no se había registrado con una antelación de dos años al fallecimiento del otro.

El auto de la cuestión prejudicial es muy minucioso, explica la compleja situación de la legislación estatal y autonómica en España y pone de manifiesto las discriminaciones sufridas por determinadas parejas con domicilio en regiones con derecho civil especial, en particular en Cataluña.

La Sala de lo Social catalana plantea una cuestión de validez por el hecho de que la Directiva 79/7/CEE, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, excluye de su ámbito de aplicación las prestaciones en favor de los supervivientes y prestaciones familiares lo cual, a juicio del tribunal catalán, sería contraria a la Carta. Y, a continuación, la Sala de lo Social de Barcelona plantea una cuestión de interpretación teniendo en cuenta que la legislación española y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional podrían ser contrarias a los derechos fundamentales de propiedad y de igualdad, consagrados por la Carta (TSJ Cataluña (Social), auto de 28 de mayo de 2020, recurso n.º 4089/2019, ES:TSJCAT:2020:195A, ponente: Agustí Maragall).

La respuesta del Tribunal de Justicia es más simple y directa en la medida en que inadmite la cuestión de validez porque simplemente no es aplicable la Directiva 79/7 al caso concreto.

De hecho, el Tribunal de Justicia señala: «aun en el supuesto de que el Tribunal de Justicia declarase inválida la cláusula de exclusión de las prestaciones a favor de los supervivientes del [artículo 3.2] de la Directiva 79/7, la pensión controvertida [n]o estaría comprendida en ningún caso en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, de modo que el órgano jurisdiccional remitente no podría, basándose en la prohibición —establecida en el artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva— de toda discriminación indirecta por razón de sexo en relación con los requisitos de acceso a una prestación de seguridad social, dejar sin aplicar la jurisprudencia constitucional supuestamente constitutiva de tal discriminación para conceder dicha pensión» (apartado 53).

Y respecto de las cuestiones de interpretación, parece evidente que la respuesta tenía que ser la declaración de incompetencia del Tribunal de Justicia para conocer de la interpretación de la Carta en un asunto en el que no

se aplica el Derecho de la Unión. O como dice el Tribunal de Justicia: «la pensión controvertida [n]o está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 79/7, de modo que esta no puede fundamentar la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de las cuestiones prejudiciales segunda a cuarta» (apartado 63).

Y tampoco la aplicación de otras disposiciones del Derecho de la Unión aplicables a los trabajadores migrantes y a sus supérstites fundamenta competencia alguna del Tribunal de Justicia para aplicar al caso concreto la Carta.

En definitiva, una cuestión prejudicial muy elaborada y rigurosa del juez catalán no encuentra eco en el Tribunal de Justicia por la simple razón de que las cuestiones litigiosas no están regidas por el Derecho de la Unión y, por tanto, no es aplicable la Carta.

## 2. *La indemnización por vulnerar el Derecho europeo de la competencia: el cártel de camiones*

La reclamación de indemnizaciones derivadas de la constatación de la violación del Derecho europeo de la competencia como consecuencia de las multas impuestas por la Comisión, y confirmadas por el Tribunal de Justicia, al denominado *cártel de camiones*, está exigiendo una dedicación especial a los jueces españoles, en particular a los jueces de lo mercantil.

Es en este contexto en el que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre dos cuestiones importantes vinculadas a la aplicación de la Directiva 2014/104/UE relativa a las acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia: la primera se refiere a que la competencia judicial territorial está determinada por el lugar de adquisición de los camiones o por la sede de la reclamante; la segunda versa sobre la responsabilidad de las filiales por la actuación contraria al Derecho de la competencia de la sociedad matriz.

La *sentencia AB Volvo*, C-30/20, resuelve el problema de qué tribunal civil es competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños causados por el cártel de camiones.

El Juzgado de lo Mercantil n.º 2 de Madrid planteó al Tribunal de Justicia la cuestión sobre la interpretación del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, a saber, si la competencia internacional y territorial para conocer, en razón del lugar de materialización del daño, de una acción de indemnización por el perjuicio derivado de esos acuerdos contrarios al artículo 101 TFUE co-

rresponde, bien al tribunal en cuya demarcación compró los camiones la empresa que alega el perjuicio, bien, en caso de compras realizadas por esta en varios lugares, al tribunal en cuya demarcación se encuentre el domicilio social de dicha empresa.

En este caso se trata de una empresa cuya sede social está en Córdoba donde había comprado cinco camiones a Volvo, que está domiciliada en distintos países de la Unión Europea, y la demanda la presentó ante un Juzgado de Madrid.

El Tribunal de Justicia reconoce, en primer lugar, que el criterio de atribución de competencia del tribunal es el lugar donde haya sobrevenido el daño.

Ahora bien, esta regla no se opone a que en un Estado se proceda a una concentración de competencias en un único órgano jurisdiccional especializado lo que estaría justificado en aras de una buena administración de justicia.

Por último, el Tribunal de Justicia recuerda: «A falta de tal órgano jurisdiccional especializado, la identificación del lugar de materialización del daño con el fin de determinar el tribunal competente, en el Estado miembro de que se trate, para conocer de una acción de indemnización por acuerdos colusorios contrarios al artículo 101 TFUE, debe responder a los objetivos de proximidad y de previsibilidad de las reglas de competencia, así como de una buena administración de justicia».

Esto quiere decir, en definitiva, que se aplicaría esta regla: «en el mercado afectado por acuerdos colusorios sobre fijación y aumento de precios de los bienes, la competencia internacional y territorial para conocer, en razón del lugar de materialización del daño, de una acción de indemnización por el perjuicio derivado de esos acuerdos contrarios al artículo 101 TFUE corresponde, bien al tribunal en cuya demarcación compró los bienes objeto de tales acuerdos la empresa que alega el perjuicio, bien, en caso de compras realizadas por esta en varios lugares, al tribunal en cuya demarcación se encuentre el domicilio social de dicha empresa».

La *sentencia Sumal*, C-882/19, dictada por la Gran Sala, responde una cuestión prejudicial remitida por la Audiencia Provincial de Barcelona sobre la responsabilidad de las filiales por la actuación contraria al Derecho de la competencia de la sociedad matriz.

En el caso concreto la cuestión era a quién podía reclamar Sumal la indemnización dado que había adquirido dos camiones a Mercedes Benz Trucks España, a través de Stern Motor, S. L., entidad concesionaria del grupo Daimler. Fue Daimler uno de los fabricantes europeos de camiones sancionado por la Comisión Europea por infringir el Derecho de la competencia.

El Tribunal de Justicia parte de su jurisprudencia anterior que resume casi profesoralmente en estos términos: «la aplicación de las normas de competencia de la Unión por las autoridades públicas (*public enforcement*), las acciones de resarcimiento por daños y perjuicios por infracción de tales normas (*private enforcement*) forman parte integrante del sistema de aplicación de estas normas, que tiene por objeto sancionar los comportamientos de las empresas contrarios a la competencia y disuadirlas de incurrir en ellos» (apartado 37).

La interpretación del Tribunal de Justicia parte del concepto central de empresa en el Derecho europeo de la competencia, por lo que «al tener por objeto las actividades de las empresas, el Derecho de la Unión en materia de competencia consagra como criterio decisivo la existencia de una unidad de comportamiento en el mercado, sin que la separación formal entre diversas sociedades, resultado de su personalidad jurídica distinta, pueda oponerse a tal unidad a efectos de la aplicación de las normas de competencia» (apartado 41).

Y a partir de este principio el Tribunal de Justicia responde la cuestión de la responsabilidad de las filiales respecto de las empresas matrices y llega a la conclusión de que «el concepto de «empresa» y, a través de este, el de «unidad económica», conllevan de pleno derecho la responsabilidad solidaria de las entidades que componen la unidad económica en el momento de la comisión de la infracción» (apartado 44).

No obstante, el Tribunal de Justicia matiza este concepto amplio de responsabilidad solidaria subrayando que no es automática sino que, por una parte, la víctima de una práctica contraria a la competencia llevada a cabo por una empresa puede ejercitar una acción de resarcimiento por daños y perjuicios indistintamente contra una sociedad matriz que haya sido sancionada por la Comisión en una decisión como consecuencia de dicha práctica o contra una filial de esa sociedad que no sea destinataria de la referida decisión, siempre que estas sociedades constituyan, conjuntamente, una unidad económica. Y, por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que la sociedad filial afectada debe poder hacer valer de manera efectiva su derecho de defensa con el fin de demostrar que no pertenece a dicha empresa y, cuando la Comisión no haya adoptado ninguna decisión en virtud del artículo 101 TFUE, puede rebatir igualmente la realidad misma del comportamiento infractor alegado.

Y el Tribunal de Justicia añade una advertencia al régimen español de libre competencia por si no permitiese aplicar el principio de responsabilidad solidaria en la medida en que «únicamente prevé la posibilidad de atribuir la responsabilidad derivada del comportamiento de una sociedad a otra sociedad cuando la segunda controla a la primera».

### 3. *El IVA, los abusos y los fraudes*

En tres sentencias se ha pronunciado en el período analizado y a instancias de un tribunal español el Tribunal de Justicia sobre la interpretación del IVA y los efectos de los abusos y los fraudes tan frecuentes en la gestión de este impuesto.

La *sentencia GE Auto Service Leasing*, C-294/20, responde al reenvío de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en relación con la denegación de la devolución del IVA, regulada por la Directiva 79/1072/CEE («Octava Directiva IVA») a una sociedad establecida en Alemania porque no había atendido los reiterados requerimientos de la Administración tributaria española para justificar tal devolución hasta que interpuso la reclamación económico-administrativa.

El Tribunal Económico-Administrativo Central había desestimado la reclamación y, formulado recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, también fue desestimado. No obstante, en casación el Tribunal Supremo revocó la sentencia y ordenó a la Audiencia Nacional que dictase una nueva en la que tuviese presente que, sin perjuicio de la eventual existencia de un abuso de Derecho, el ordenamiento jurídico español obliga a los tribunales contencioso-administrativos a tener en cuenta las pruebas que un sujeto pasivo no hubiera comunicado a la Administración tributaria en la fase de instrucción administrativa de su expediente.

Por una parte, el Tribunal de Justicia explica el régimen europeo del IVA en el que, según su reiterada jurisprudencia, el derecho a la devolución, al igual que el derecho a deducción, constituye un principio fundamental del sistema común del IVA, que tiene por objeto liberar completamente al empresario de la carga del IVA devengado o pagado en todas sus actividades económicas y su finalidad es garantizar la neutralidad con respecto a la carga fiscal de todas las actividades económicas, cualesquiera que sean los fines o los resultados de estas, a condición de que dichas actividades estén a su vez, en principio, sujetas al IVA.

Ahora bien, en cuanto a la presentación de las pruebas solicitadas por la Administración tributaria, el Tribunal de Justicia señala que la Octava Directiva del IVA no se opone a la normativa española que permite denegar el derecho a la devolución del IVA cuando el sujeto pasivo no facilite, sin justificación razonable y a pesar de los requerimientos de información que se le practicaron, los documentos que permitan probar que se cumplen los requisitos materiales para obtener dicha devolución antes de que la Administración tributaria adopte su resolución. Y, añade el Tribunal de Justicia, que la normativa europea tampoco se opone a que se admita por la normativa española la presentación de tales pruebas después de adoptarse esa resolución.

En todo caso, puntualiza el Tribunal de Justicia, las normas nacionales deben respetar el principio de equivalencia, siempre y cuando no resulten menos favorables que las que regulan situaciones similares de índole interna, y el principio de efectividad, que no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia constata que en este caso no se había producido abuso por la compañía alemana por haber presentado las pruebas en la fase de reclamación económico-administrativa.

A juicio del Tribunal de Justicia, en el ámbito del IVA, la comprobación de la existencia de una práctica abusiva exige que concurren dos condiciones, a saber, por una parte, que, a pesar de la aplicación formal de los requisitos establecidos en la Directiva 2006/112 y en la legislación española que la transponga, las operaciones de que se trate tengan como resultado la obtención de una ventaja fiscal cuya concesión sería contraria al objetivo perseguido por tales disposiciones y, por otra parte, que de un conjunto de elementos objetivos resulte que la finalidad esencial de las operaciones se limita a obtener dicha ventaja fiscal. Sin embargo, en este caso el posible abuso cometido por Auto Service no está relacionado con las operaciones que dieron lugar a las solicitudes de devolución del IVA, sino con el procedimiento que rodea el contencioso relativo a tal solicitud.

La segunda sentencia sobre el IVA tiene en cuenta el efecto de las operaciones fraudulentas. La *sentencia CB / Tribunal Económico-Administrativo Regional de Galicia, C-521/19*, interpreta la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la determinación de la base imponible de una operación entre sujetos pasivos del IVA que fraudulentamente no habían comunicado a la Agencia tributaria la existencia de la operación, ni habían emitido factura, ni habían hecho constar los ingresos obtenidos en una declaración de impuestos directos.

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia planteó la cuestión en un supuesto en el que un agente artístico contactaba con las comisiones de festejos de los pueblos y negociaba la actuación de las orquestas por cuenta del *Grupo Lito*, muy conocido en Galicia, sin que se formalizase factura alguna ni se pagase el IVA ni el impuesto de sociedades.

A la hora de la regularización fiscal en el impuesto de la renta de las personas físicas del agente artístico, se discutía si las cantidades entregadas y recibidas incluían el IVA. A juicio de la Agencia Tributaria tales cantidades no incluían el IVA mientras que el recurrente sostenía que sí lo incluían.

El Tribunal de Justicia considera, en los términos explicados por el Abogado General en sus Conclusiones, que debe distinguirse entre el con-

cepto de base imponible del IVA y la necesidad de sancionar a una persona por infringir las reglas del IVA.

Por tanto, a juicio del Tribunal de Justicia, ha de tenerse en cuenta que el principio de neutralidad del IVA implica el derecho de los sujetos pasivos a deducir del IVA del que son deudores el IVA soportado por los bienes adquiridos y los servicios recibidos y pretende liberar completamente al empresario de la carga del IVA devengado o pagado en todas sus actividades económicas y garantizar, por consiguiente, la neutralidad con respecto a la carga fiscal de todas las actividades económicas, cualesquiera que sean los fines o los resultados de las mismas.

En su respuesta el Tribunal de Justicia señala que una reconstitución, efectuada por la Administración tributaria en el marco de una inspección relativa a los impuestos directos, del resultado de una operación que ha sido ocultada a la Administración tributaria por sujetos pasivos del IVA, incluye el IVA soportado por dicha operación salvo si, según el Derecho español, fuese posible proceder a una rectificación del IVA.

La tercera sentencia se refiere a la deducción del IVA cuando se emiten fraudulentamente facturas con un proveedor ficticio. La *sentencia Ferimet*, C-281/20, interpreta el artículo 168 de la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en relación con el derecho a deducir este impuesto.

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo planteaba la cuestión en un asunto en el que las facturas emitidas por el contribuyente hacían constar un proveedor ficticio de una entrega de chatarra realizada en 2008. La Agencia Tributaria le impuso una sanción y le denegó la deducción fiscal.

El Tribunal de Justicia puntualiza que su respuesta se refiere únicamente a la deducción del IVA y, en particular, señala este principio aplicable: «el derecho a la deducción del IVA está supeditado al cumplimiento de requisitos tanto materiales como formales».

Ahora bien, en este supuesto, a juicio del Tribunal de Justicia, «el sujeto pasivo mencionó deliberadamente a un proveedor ficticio en la factura objeto del litigio principal, lo que impidió a la Inspección de los Tributos identificar al verdadero proveedor y, por tanto, acreditar la condición de sujeto pasivo de este último como requisito material del derecho a deducir el IVA».

El Tribunal de Justicia señala la importancia que tiene el principio de neutralidad fiscal del IVA respecto de «la carga fiscal de todas las actividades económicas, cualesquiera que sean los fines o los resultados de las mismas, a condición de que dichas actividades estén a su vez, en principio, sujetas al IVA».

Pero también recuerda las excepciones que pueden introducirse en la normativa nacional y que deben estar justificadas por la lucha contra el

fraude, la evasión fiscal y los posibles abusos. Por eso el Tribunal de Justicia subraya: «los justiciables no pueden prevalerse de las normas del Derecho de la Unión de forma fraudulenta o abusiva [y], por consiguiente, corresponde a las autoridades y a los tribunales nacionales denegar el derecho a deducción cuando resulte acreditado, mediante elementos objetivos, que este derecho se invoca de forma fraudulenta o abusiva».

En suma y después de matizar cuidadosamente los distintos supuestos fraudulentos y abusivos, a juicio del Tribunal de Justicia, cabe denegar la deducción del IVA cuando el sujeto pasivo ha indicado deliberadamente un proveedor ficticio en la factura que él mismo ha expedido para dicha operación al aplicar el régimen de inversión del sujeto pasivo, si, habida cuenta de las circunstancias fácticas y de los elementos aportados por dicho sujeto pasivo, faltan los datos necesarios para comprobar que el verdadero proveedor tenía la condición de sujeto pasivo o si se acredita suficientemente con arreglo a Derecho que el citado sujeto pasivo cometió un fraude en el IVA o sabía o debería haber sabido que la operación invocada para fundamentar el derecho a deducción formaba parte de un fraude.

#### 4. *La contratación administrativa y las cláusulas sociales*

También en el ámbito de la contratación pública se ha pronunciado el Tribunal de Justicia a instancias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

La *sentencia Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE)*, tiene su origen en un litigio con la Diputación Foral de Guipúzcoa que había reservado el derecho a participar en determinados procedimientos de contratación pública únicamente a los centros especiales de empleo sin ánimo de lucro, excluyendo, de este modo, a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial.

La Sala de lo Contencioso-administrativo con sede en Bilbao le planteó al Tribunal de Justicia por el alcance de las denominadas cláusulas sociales de los contratos administrativos. En este caso se cuestionaba si el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública permite a las autoridades nacionales reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30% de los empleados de los talleres tenga esa condición.

En la legislación española esta reserva se reconocía hasta la Ley de 2017 a todos los centros especiales de empleo, pero a partir de entonces ya

solo pueden participar los centros de iniciativa social pero no los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial.

La Directiva 2014/24 permite a los Estados miembros establecer límites más estrictos, como hace la legislación española, conforme a la cual los centros especiales de empleo sin ánimo de lucro requieren un porcentaje de contratación de personas desfavorecidas sustancialmente superior (70 %).

Ahora bien, el Tribunal de Justicia, en los mismos términos que le sugería el abogado general E. Tanchev, interpreta que el margen de discrecionalidad de las autoridades nacionales está determinado por el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18 de la misma Directiva, conforme al cual los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada, y sin restringir artificialmente la competencia.

##### 5. *La financiación del bono social por determinadas empresas eléctricas: obligaciones de servicio público, proporcionalidad y no discriminación*

El mercado eléctrico se ha convertido en un ámbito propicio para la interpretación de la legislación española a la luz de la jurisprudencia europea.

El Tribunal de Justicia responde con la *sentencia Viesgo Infraestructuras Energéticas*, C-683/19, el reenvío prejudicial de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo relativa a la interpretación de la Directiva 2009/72/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

En este caso se planteaba la conformidad con la Directiva de la Ley 24/2013 del sector eléctrico. La ley española establece el denominado bono social aplicable a los consumidores vulnerables de energía eléctrica (la denominada tarifa de último recurso) e implanta una obligación de servicio público que debía ser asumida por aquellas sociedades que desarrollasen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica, y cuyo reparto se hizo por el Gobierno español anualmente.

En realidad, la cuestión que tiene que resolver el Tribunal de Justicia es si resulta conforme con la Directiva que el coste de la obligación de servicio público se haga recaer únicamente en determinadas compañías eléctricas.

En este sentido, la Orden ministerial IET/350/2014 fija los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2014 y asigna porcentajes significativos a cinco compañías eléctricas: Endesa (41,612696 %), Iberdrola (38,474516 %), Gas Natu-

ral (14,185142 %), Hidroeléctrica del Cantábrico (2,649114 %) y E.ON (2,368956 %), lo que supone el 99,290424 % del bono social, mientras que a las restantes 23 empresas identificadas les corresponden coeficientes notablemente reducidos, todos ellos muy inferiores al 1 %.

La respuesta del Tribunal de Justicia se basa en que la obligación de servicio público impuesta por el bono social consta de dos elementos indisolublemente unidos: el descuento en el precio de la electricidad suministrada a determinados consumidores vulnerables y la aportación financiera destinada a cubrir el coste de ese descuento.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia confirma la legalidad de la intervención del Estado en el mercado de la energía eléctrica pero, en cambio, exige que esa intervención persiga un objetivo de interés económico general; respete el principio de proporcionalidad, y las obligaciones de servicio público que establezca estén claramente definidas, sean transparentes, no discriminatorias y controlables, y garanticen a las empresas eléctricas de la Unión el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores.

Esto supone que la imposición de esta obligación de servicio público no requiera medidas compensatorias ni siquiera tenga un límite temporal.

En efecto, por lo que se refiere a la falta de compensación, el Tribunal de Justicia puntualiza que la Directiva 2009/72 no contiene mención alguna a una eventual obligación de compensación cuando los Estados miembros impongan a las empresas del sector eléctrico obligaciones de servicio público y, si se prevén compensaciones financieras, las demás formas de compensación y los derechos exclusivos que concedan los Estados miembros deben establecerse de modo transparente y no discriminatorio.

Asimismo, el Tribunal de Justicia considera que la Directiva somete la intervención estatal en la fijación del precio de la electricidad al principio de proporcionalidad por lo que debe reexaminarse periódicamente la necesidad de dicha intervención. Sin embargo, en aplicación del principio de proporcionalidad no existe una obligación de reexaminar periódica y frecuentemente el régimen de financiación del bono social.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia constata, del mismo modo que el abogado general M. Bobek en sus Conclusiones, que el reparto de la financiación es contrario a la Directiva dado que, si bien la financiación del bono social tiene como resultado hacer recaer más del 99 % del coste de dicho bono en los cinco operadores más importantes del mercado español de la electricidad, lo cierto es que el criterio elegido por el legislador español para distinguir entre las sociedades que deben asumir, en mayor o menor grado, ese coste y aquellas que quedan totalmente eximidas de hacerlo conduce a una diferencia de trato entre las distintas sociedades que operan en ese mercado que no está justificada de manera objetiva.

## 6. La denominación de origen Champagne y la variedad vegetal registrada de mandarino

Dos sentencias del Tribunal de Justicia se pronuncian por vía prejudicial sobre el alcance de la protección de la denominación de origen *Champagne* y sobre el registro de la variedad vegetal de mandarinas Nadorcott.

La *sentencia Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne, C-783/19*, la dicta el Tribunal de Justicia en respuesta a la cuestión prejudicial de la Audiencia Provincial de Barcelona en un litigio entre el organismo de la denominación de origen Champagne y un bar de tapas que utilizaba el signo Champanillo para una bebida espumosa. El Juzgado de lo Mercantil había desestimado la reclamación del comité francés que apeló a la Audiencia barcelonesa.

Aun cuando está vigente un tratado entre España y Francia sobre esta cuestión, el Tribunal de Justicia recuerda enérgicamente que los jueces nacionales están obligados a aplicar exclusivamente la legislación de la Unión, a saber, el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios.

La clave de la regulación es que persigue prohibir toda utilización directa o indirecta de una denominación registrada que se aproveche de la reputación de una denominación de origen o de una identificación geográfica protegida mediante el registro, en una forma que desde el punto de vista fonético o visual sea idéntica a esa denominación o, cuando menos, muy similar.

Aun cuando deja al tribunal catalán decidir al respecto, el Tribunal de Justicia apunta su consideración sobre el caso concreto: si el signo Champanillo, que resulta de la unión del término en español (champán), sin tilde en la vocal «a», con el sufijo diminutivo «illo», y que significa, en español, «pequeño champán», es comparable o no a la DOP «Champagne». E incluso se atreve a apuntar: «si bien es sugerente de dicha apelación, dicho signo se aleja sensiblemente de esta desde el punto de vista visual o fonético».

Respecto de la primera pregunta, el Tribunal de Justicia contesta que las denominaciones de origen protegido son oponibles frente a comportamientos relacionados tanto con productos como con servicios.

En segundo lugar, se refiere el Tribunal de Justicia al concepto de evocación y señala que «lo esencial para acreditar la existencia de una evocación es que el consumidor establezca un vínculo entre el término utilizado para designar el producto de que se trate y la indicación geográfica protegida» y «ese vínculo debe ser suficientemente directo y unívoco».

Por último, el Tribunal de Justicia considera que el régimen de protección de las denominaciones de origen contra la evocación es un régimen de

protección objetivo, ya que su aplicación no requiere que se demuestre la existencia de una intención o de una falta. Por tanto, no es preciso acreditar, como dudaba la Audiencia de Barcelona, la existencia de un acto de competencia desleal.

La *sentencia José Cánovas Pardo*, C-186/18, contesta una cuestión prejudicial de la Sala Civil del Tribunal Supremo en un conflicto comercial que requería la interpretación del Reglamento (CE) n.º 2100/94 relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales.

En este caso, el titular de una variedad de mandarinos, el Club de Variedades Vegetales Protegidas, reclamaba una indemnización y el cese de la infracción de la empresa murciana José Cánovas Pardo, SL, que tenía una plantación de 4.457 mandarinos de la variedad Nadorcott.

En el Juzgado de lo Mercantil se declaró la prescripción de la acción de responsabilidad, pero en apelación la Audiencia Provincial de Murcia reconoció una indemnización de 31.199 euros y ordenó el cese de la infracción. En casación, la Sala de lo Civil planteó la cuestión prejudicial.

El Tribunal de Justicia se había pronunciado en un asunto similar y a petición de la misma Sala de lo Civil del Tribunal Supremo español en la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Club de Variedades Vegetales Protegidas, C-176/18, EU:C:2019:1131, conforme a la cual, en circunstancias normales, la protección conferida por el Reglamento n.º 2100/94 no se aplica al material plantado ni cosechado, sin propagación ulterior, cuando se haya cedido a terceros por el titular o con su consentimiento.

A pesar de esta sentencia de 2019, el Tribunal Supremo mantuvo su segunda cuestión prejudicial que fue contestada por la sentencia que ahora comentamos y que interpreta el Reglamento n.º 2100/94. De conformidad con el artículo 96, el derecho a emprender las acciones prescribirá transcurridos tres años a partir de la fecha en la que se haya concedido finalmente la protección comunitaria de obtención vegetal y de aquella en que el titular de esta protección haya tenido conocimiento del acto y de la identidad del infractor o, a falta de dicho conocimiento, transcurridos treinta años a partir de la fecha de la última realización del acto.

La interpretación del Tribunal de Justicia se funda en el principio de seguridad jurídica de tal modo que el plazo de prescripción comienza a correr, con independencia de que el acto infractor de una variedad protegida continúe y de la fecha en que ese acto haya cesado, en la fecha en que, por una parte, se haya concedido finalmente la protección comunitaria de obtención vegetal y, por otra, el titular de la protección comunitaria haya tenido conocimiento de la existencia del acto y de la identidad de su autor.

Lo explica claramente el Tribunal de Justicia al señalar los dos requisitos que permiten determinar la fecha en que comienza a correr el plazo de tres años para la prescripción de las acciones, uno de los cuales es previo al

otro: el inicio de ese plazo depende, por un lado, de un hecho objetivo, esto es, la fecha en la que se concedió finalmente la protección comunitaria, y, por otro, de un hecho subjetivo, esto es, la fecha en la que el titular de la protección comunitaria tuvo conocimiento del acto infractor y de la identidad de su autor. Y debe tomarse como referencia, la fecha del suceso que se produzca en último lugar.

Y a continuación el Tribunal de Justicia termina precisando que lo determinante para aplicar la prescripción es «la fecha en la que el titular de la protección comunitaria tuvo conocimiento de la existencia del acto infractor considerado individualmente y de la identidad de su autor».

### 7. La protección del consumidor contra las cláusulas abusivas

Los autos *Gómez del Moral Guasch*, C-655/20, y *Unión de Créditos Inmobiliarios*, C-79/21, se dictan el mismo día y se refieren a las cláusulas abusivas y a la protección de consumidores que contratan préstamos hipotecarios que contiene una cláusula que impone el índice de referencia de los préstamos hipotecarios (IRPH).

Los autos reiteran la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 3 de marzo de 2020, *Gómez del Moral Guasch*, C-125/18, EU:C:2020:138, y, después de haber reformulado y simplificado las cuestiones procedentes de Barcelona e Ibiza, aclara algún concepto adicional.

En el *auto Gómez del Moral Guasch 2*, el Juzgado de Primera Instancia n.º 38 de Barcelona vuelve a pedir, con la formulación de seis preguntas, en el mismo asunto nuevas aclaraciones al Tribunal de Justicia.

En el *auto Unión de Créditos Inmobiliarios* fue el Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Ibiza el que conocía de un litigio similar y termina planteando una cuestión prejudicial de 16 preguntas, sugeridas por la parte actora, la mayoría de las cuales ponen en tela de juicio la jurisprudencia seguida por los tribunales españoles en relación con la cláusula del IRPH.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia le explica al Juzgado de Barcelona que no es necesario que el profesional incluya en el contrato de préstamo la definición completa del índice de referencia que sirve para calcular un tipo de interés variable ni que entregue al consumidor, antes de la celebración de ese contrato, un folleto informativo que recoja la evolución anterior de ese índice, por la razón de que la información relativa al mencionado índice es objeto de publicación oficial, siempre que, habida cuenta de los datos públicamente disponibles y accesibles y de la información facilitada, en su caso, por el profesional, un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, estuviera en condiciones de

comprender el funcionamiento concreto del modo de cálculo del índice de referencia y de valorar así, basándose en criterios precisos y comprensibles, las consecuencias económicas, potencialmente significativas, de dicha cláusula sobre sus obligaciones financieras.

También al responder varias preguntas agrupadas del Juzgado de Ibiza, el Tribunal de Justicia considera que no es contraria a la exigencia de transparencia de las cláusulas contractuales, en el marco de un préstamo hipotecario, la normativa y la jurisprudencia españolas que dispensan al profesional de proporcionar al consumidor, en el momento de la celebración de un contrato de préstamo hipotecario, la información relativa a la evolución en el pasado del índice de referencia, al menos durante los dos últimos años, en comparación con, al menos, otro índice distinto como el índice Euribor.

En segundo lugar, a juicio del Tribunal de Justicia, al examinar el juez si una cláusula es abusiva debe comprobar si cumple las exigencias de buena fe, equilibrio y transparencia establecidas por la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

En el mismo sentido, en la respuesta a la juez ibicenca, el Tribunal de Justicia considera, por una parte, que la mera circunstancia de que una cláusula no esté redactada de manera clara y comprensible no le confiere, por sí sola, carácter abusivo; y, por otra parte, sostiene que el concepto de «buena fe» es inherente al examen del carácter abusivo de una cláusula contractual. Por tanto, corresponde al juez nacional determinar si el profesional actuó de buena fe al elegir un índice previsto por la ley y si la cláusula que incorpora tal índice puede causar en detrimento del consumidor un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia obliga al juez de Barcelona a que conceda al consumidor la posibilidad de optar entre, por un lado, la revisión de un contrato mediante la sustitución de una cláusula contractual que fija un tipo de interés variable declarada abusiva por una cláusula que se remite a un índice previsto por la ley con carácter supletorio y, por otro lado, la anulación del contrato de préstamo hipotecario en su conjunto, cuando este no pueda subsistir sin esa cláusula.

En cuarto lugar, tanto al juez de Barcelona como a la juez de Ibiza, el Tribunal de Justicia les recuerda la *sentencia Gómez del Moral Guasch* en el sentido de que no es contrario al Derecho de la Unión que el juez sustituya ese índice de referencia que repute abusivo por un índice legal, aplicable a falta de acuerdo en contrario de las partes del contrato, ya que refleja un equilibrio entre el conjunto de derechos y obligaciones de las partes en determinados contratos establecido por el propio legislador español. En este sentido señala el *auto Gómez del Moral Guasch 2*: «el juez nacional puede

subsanan la nulidad de dicha cláusula sustituyéndola por una disposición supletoria de Derecho nacional, debiendo producirse la aplicación del tipo resultante del índice sustitutivo desde la fecha de la celebración del contrato».

Por último, el Tribunal de Justicia inadmite la cuestión relativa a la imposibilidad de suspender procedimientos conexos dado que la juez de Ibiza no había proporcionado, en su auto de remisión, ninguna indicación precisa sobre las razones por las que consideraba que la respuesta a esta cuestión prejudicial era necesaria para resolver el litigio del que conocía.

#### IV. Relación de las sentencias comentadas

1. TJUE, sentencia de 1 de julio de 2021, CB / Tribunal Económico-Administrativo Regional de Galicia, C-521/19, EU:C:2021:527 (base imponible del IVA en caso de actuaciones fraudulentas del contribuyente).
2. TJUE, auto de 14 de julio de 2021, Comisión / Polonia, C-204/21 R, EU:C:2021:593 (suspensión de las leyes polacas que afectan a la independencia judicial).
3. TJUE (Gran Sala), sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión / Polonia (régimen disciplinario de los jueces), C-791/19, EU:C:2021:596.
4. TJUE (Gran Sala), sentencia de 15 de julio de 2021, WABE, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594 (discriminación por el uso del pañuelo islámico en una guardería y en una tienda).
5. TJUE, sentencia de 15 de julio de 2021, RH / AB Volvo y otros, C-30/20, EU:C:2021:604 (competencia jurisdiccional en indemnización por daños del cártel de camiones).
6. TJUE (Gran Sala), sentencia de 2 de septiembre de 2021, X / Estado belga, C-930/19, EU:C:2021:657 (derecho de residencia de no comunitario en caso de violencia doméstica contra cónyuge ciudadano de la Unión).
7. TJUE, sentencia de 9 de septiembre de 2021, GE Auto Service Leasing, C-294/20, EU:C:2021:723 (denegación de la devolución del IVA).
8. TJUE, sentencia de 9 de septiembre de 2021, Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne / GB, C-783/19, EU:C:2021:713 (Champanillo y *champagne* como denominación de origen protegida).
9. TJUE (Pleno), sentencia de 30 de septiembre de 2021, Tribunal de Cuentas / Pinxten, C-130/19, EU:C:2021:782 (disciplinario por corrupción contra un miembro del Tribunal europeo de Cuentas).
10. TJUE (Gran Sala), sentencia de 6 de octubre de 2021, W.Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombraimiento), C-487/19, EU:C:2021:798.
11. TJUE, sentencia de 6 de octubre de 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810 (reserva de la contratación pública por razones sociales).
12. TJUE (Gran Sala), sentencia de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800 (jurisdicción competente para reclamación daños del cártel de camiones).

13. TJUE (Gran Sala), sentencia de 6 de octubre de 2021, Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799 (criterios *Cilfit* para no plantear la cuestión prejudicial).
14. TJUE, sentencia de 14 de octubre de 2021, José Cánovas Pardo SL, C-186/18, EU:C:2021:849 (prescripción de las acciones de protección de una variedad de mandarino).
15. TJUE, sentencia de 14 de octubre de 2021, Viesgo Infraestructuras Energéticas, C-683/19 EU:C:2021:847 (política energética y financiación del bono social).
16. TJUE, sentencia de 14 de octubre de 2021, INSS, C-244/20, EU:C:2021:854 (pensión de viudedad y convivencia de hecho).
17. TJUE, auto de 27 de octubre de 2021, Comisión / Polonia, C-204/21 R, EU:C:2021:878 (multa coercitiva para el cumplimiento de la suspensión de las leyes polacas que afectan a la independencia judicial).
18. TJUE, sentencia de 11 de noviembre de 2021, Ferimet, C-281/20, EU:C:2021:910 (deducción del IVA y emisión fraudulenta de facturas con un proveedor ficticio).
19. TJUE (Gran Sala), sentencia de 16 de noviembre de 2021, Comisión / Hungría, C-821/19, EU:C:2021:930 (incumplimiento del sistema europeo de asilo).
20. TJUE (Gran Sala), sentencia de 16 de noviembre de 2021, Procedimiento penal entablado contra WB y otros, C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931 (Estado de Derecho e independencia judicial en Polonia: los jueces en comisión de servicios).
21. TJUE, auto de 17 de noviembre de 2021, Marc Gómez del Moral Guasch / Bankia, C-655/20, EU:C:2021:943 (cláusulas abusivas y protección del consumidor).
22. TJUE, auto de 17 de noviembre de 2021, Unión de Créditos Inmobiliarios, C-79/21, EU:C:2021:945 (cláusulas abusivas y protección del consumidor).
23. TJUE (Gran Sala), sentencia de 23 de noviembre de 2021, IS, C-124/20, EU:C:2021:949 (ilegalidad del reenvío prejudicial e incoación de expediente disciplinario contra el juez que lo plantea).



# Crónica



# Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (Enero 2022)

Beatriz Iñarritu

Profesora de «Deusto Business School», Universidad de Deusto

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2373>

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. El Estado de la integración. — III. Cuestiones generales de la actualidad económica.

## I. Introducción

A lo largo del segundo semestre de 2021, España ha recibido ya 19.000 millones de euros de los fondos «Next Generation EU», tras la aprobación del Plan de Recuperación y del cumplimiento de los primeros objetivos planteados, que incluyen dos reformas estructurales importantes, la del sistema de pensiones y la del mercado laboral. España ya ha aprobado los Proyectos Estratégicos del vehículo eléctrico, de la salud y de las energías renovables.

Por su parte, los estímulos monetarios del BCE vinculados a la pandemia llegarán a su fin en marzo de 2022, a pesar de que se mantendrán otros programas de compra masiva de Deuda a lo largo de este año y «hasta que sea necesario», en una clara apuesta por la prudencia.

La sentencia del tribunal constitucional polaco contra la primacía del Derecho comunitario ha provocado un conflicto inédito y de alcance imprevisible, sumándose a la polémica decisión de Varsovia de no suspender la actividad de un tribunal nacional sospechoso de no respetar su independencia del poder político.

La solución a la guerra comercial provocada por los aranceles americanos sobre el acero y el aluminio europeos en 2018 podría ser el comienzo de una nueva etapa de colaboración económica y política entre los dos bloques.

During this second half of 2021, Spain has already received 19 billion euro from the «Next Generation EU» pack, once the Recovery Plan was passed and the first objectives considered were fulfilled, including those two important structural reforms, referring the pensions' system and the labour

market. Spain has already endorsed the Strategic Projects of the electric vehicle, health, and renewable energies.

On the other hand, ECB monetary stimulus linked to the pandemic will come to an end by march 2022, though other programs of massive purchase of Debt will remain all along this year and «until it might be necessary», which underlines the prudence of action.

The judgement issued by the polish constitutional court of justice against the supremacy of EU Law has provoked an unprecedented conflict with unpredictable consequences, which adds to the Warsaw's polemic decision of not suspending the activity of a national court of justice suspicious of not respecting its independence from the political power.

The solution to the commercial conflict originated with the American customs tariffs on European steel and aluminium in 2018 could be the start of a new phase of economic and political cooperation between the two blocks.

## II. El estado de la integración

### 1. *Los Fondos de la Recuperación para España: primeros desembolsos y reformas estructurales exigidas*

Los Estados miembros de la Unión Europea aprobaron el 21 de diciembre la transferencia a España de 10.000 millones de euros a cargo de los fondos de recuperación, tras la confirmación de que los 52 hitos y objetivos previstos en este primer paquete de ayudas, pactados entre la Comisión Europea y el Gobierno español, habían sido cumplidos «satisfactoriamente».

Entre estos primeros objetivos, mayoritariamente conseguidos al final del primer semestre de 2021, figuraban la ley sobre cambio climático y transición energética, la instauración del ingreso mínimo vital, la ley de reducción de los trabajadores interinos en las administraciones, el plan de digitalización de las pymes y la estrategia de promoción del 5G en las telecomunicaciones. La UE también consideraba que España ha cumplido con sus compromisos sobre la tasa digital o sobre las transacciones financieras, la ley de igualdad salarial entre hombres y mujeres, la regulación del teletrabajo, y algunos elementos de la reforma de las pensiones, como la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social o la modificación del complemento de maternidad.

Este desembolso, que se añadía al anticipo de 9.000 millones de euros que el Gobierno de Madrid había recibido en agosto y que únicamente estaba vinculado a la aprobación del plan español de recuperación, convertía

a España en el primer país de la UE en recibir un pago ordinario de los fondos de recuperación.

España debería tener acceso a un total de 140.000 millones de euros procedentes de los fondos «Next Generation EU», de los que 69.500 serán ayudas directas y otros 70.500 serán desembolsos en forma de préstamos en condiciones ventajosas si finalmente Madrid los solicitara. La vicepresidenta primera del ejecutivo español, Nadia Calviño, señaló en julio ante el Parlamento Europeo que «la intención es solicitar estos créditos» pero que el Gobierno español estaba evaluando cuáles serían los proyectos idóneos para utilizar esta financiación de una manera eficiente.

Por lo que se refiere a las transferencias directas, reiteró la voluntad de España de recibir la mayor parte de los 69.500 millones de euros en los tres primeros años, entre 2021 y 2023.

Las previsiones apuntan a que en enero de 2022 el Gobierno español realice el requerimiento del pago correspondiente al primer semestre del año, toda vez que pueda justificar el cumplimiento de los 40 hitos y objetivos correspondientes al segundo semestre de 2021. Este pago alcanzará un importe de 12.000 millones de euros, mientras que en el segundo semestre de 2022 se prevé una transferencia de 6.000 millones.

El proceso continuará realizándose semestralmente en 2023, por lo que se prevén dos pagos en este año por importe de 10.000 millones de euros y 7.000 millones de euros. Finalmente, los desembolsos se completarán con tres pagos anuales previstos de 8.000 millones de euros en junio de 2024, 3.500 millones de euros en junio de 2025 y 4.000 millones de euros en diciembre de 2026.

De esta forma, y para garantizar el desembolso correspondiente al primer semestre de 2022, de 12.000 millones de euros, el Gobierno español ha debido demostrar el cumplimiento de los hitos y objetivos correspondientes, y en particular, los avances en las dos reformas estructurales comprometidas: la reforma de las pensiones en su primera fase para mejorar la sostenibilidad futura del sistema y la reforma laboral con la que reducir la lacra de la alta temporalidad en el empleo.

Esta cuestión de la temporalidad laboral ha sido, en efecto, uno de capítulos clave de la reforma laboral que los agentes sociales españoles consiguieron aprobar *in extremis* el pasado 23 de diciembre.

Tras meses de intensas negociaciones, el acuerdo firmado por los empresarios, los sindicatos y el Gobierno plantea, en este sentido, diferentes medidas para reducir la temporalidad de los contratos, como la eliminación del contrato temporal más utilizado hasta la fecha, el llamado contrato «por obra y servicio», que ha sido la fórmula utilizada para gran parte de la temporalidad fraudulenta en España y que incluía un margen de acción muy amplio, al poder extender su vigencia hasta cuatro años.

Con la reforma pactada, se refuerza el vínculo del contrato temporal con la causa que lo justifica, lo que significa que la empresa deberá especificar «con precisión» en el contrato «la causa habilitante de la contratación temporal, las circunstancias concretas que la justifican y su conexión con la duración prevista».

La contratación temporal podrá plantearse en dos tipos de contrato: el contrato formativo para sustituir a trabajadores y el contrato estructural, por «circunstancias de la producción». Estos últimos podrán responder, a su vez, a dos tipos de causas: las causas «imprevisibles» por las que la empresa necesite más personal de manera temporal ante, por ejemplo, picos inesperados de producción o demanda, y las causas «previsibles» pero de muy corta duración (los llamados contratos «ocasionales»), como podrían ser las circunstancias de apoyo en el comercio en épocas de campañas navideñas o de rebajas.

En cualquier caso, la nueva norma establece límites muy inferiores a los anteriores contratos temporales respecto al tiempo en que una persona puede ser contratada: 90 días, seis meses o un año, según la causa del contrato temporal.

Por otra parte, se endurecen significativamente las sanciones para las empresas incumplidoras o que muestren situaciones irregulares, e individualiza dichas multas por cada trabajador contratado temporalmente de manera irregular, sustituyendo el sistema anterior de sanciones por empresa incumplidora.

La reforma pactada impulsa, en cambio, los llamados contratos fijos-discontinuos, que son contratos indefinidos pero que pueden ser interrumpidos durante determinadas épocas del año, lo que será particularmente útil en actividades estacionales, como el turismo. Es previsible que esta modalidad contractual favorezca la estabilidad, ya que la empresa recurre a las mismas personas cuando afronta incrementos de actividad, en lugar de firmar contratos temporales con trabajadores diferentes.

Por otra parte, en el mes de julio, el Gobierno español habilitó una página web específica sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el objetivo de facilitar el acceso a toda la información relevante de forma clara y permanentemente actualizada. En esta dirección pueden consultarse el contenido del Plan, la dotación de fondos y los plazos y las formas de acceso a los mismos: licitaciones y convocatorias de subvenciones y ayudas: <https://planderecuperacion.gob.es>



### Plan de recuperación español

4 ejes transversales, 10 políticas palanca y 30 componentes

Información de interés: <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>

Es importante destacar en el Plan español de recuperación la identificación de siete «Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica», conocidos como PERTEs.

Éstos son proyectos de carácter estratégico, con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española, con un alto componente de colaboración público-privada y de ámbito transversal a las diferentes administraciones del Estado.

Los PERTEs están siendo concebidos como mecanismos de impulso y coordinación de acciones prioritarias que contribuyan a la transformación económica del país, y en áreas especialmente complejas o en las que existan dificultades de mercado, externalidades importantes o una insuficiente iniciativa o capacidad de inversión por parte del sector privado; su vocación es, por tanto, de permanencia en el tiempo, al margen de la financiación que podrán recibir de los fondos europeos.

Son programas con una visión integral de cadena de valor y un importante impacto transformador, de tal manera que su volumen y el número de actores potencialmente implicados recomienda, en efecto, definir una gobernanza singular que permita a los distintos actores participar en la toma de decisiones con la transparencia y la rendición de cuentas que exige el sector público.

#### Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica – PERTEs

<p><b>PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado</b> Estado - Aprobado en el Consejo de ministros del 13 de julio de 2021</p>	<p>Su eje central es la creación del ecosistema necesario para el desarrollo y fabricación de vehículos eléctricos y conectados mediante el impulso a la industria del automóvil (con fuerte tracción sobre otros sectores económicos), para dar respuesta a la nueva movilidad sostenible y conectada y a la generación de nuevas actividades</p>
<p><b>PERTE para la salud de vanguardia</b> Estado - Aprobado en el Consejo de ministros del 30 de noviembre de 2021</p>	<p>Se pretende mejorar la salud de la población a partir de la innovación diagnóstica, terapéutica y preventiva en el Sistema Nacional de Salud, que a su vez permitirá fomentar la generación de tejido industrial y la creación de empleo de calidad.</p>
<p><b>PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento</b> Estado - Aprobado en el Consejo de ministros del 14 de diciembre de 2021</p>	<p>La transición hacia una economía neutra en carbono es una oportunidad en términos ambientales, sociales y económicos, y entre otras ventajas también permite reducir la dependencia energético exterior. Se pretende apuntalar las áreas asociadas a la transición energética, como las energías renovables, la electrónica de potencia, el almacenamiento o el hidrógeno renovable.</p>

<b>PERTE En español: nueva economía de la lengua</b> Estado - Anunciado	Pretende desarrollar las oportunidades que presenta el español como un activo para impulsar la economía.
<b>PERTE Economía social de los cuidados</b> Estado - Anunciado	Pretende potenciar y consolidar las alianzas entre los centros de investigación, organizaciones, cooperativas y entidades de todo el país que trabajan en la Economía Social.
<b>PERTE Aeroespacial</b> Estado - En estudio	Engloba un conjunto de actuaciones orientadas a mejorar y generar capacidades tecnológicas e industriales en el sector aeroespacial, así como avanzar en un mejor posicionamiento estratégico de la industria radicada en España en campos clave del sector aeronáutico y espacial.
<b>PERTE de la cadena agroalimentaria inteligente y sostenible</b> Estado - En estudio	Su objetivo es promover el desarrollo integrado de toda la cadena agroalimentaria a través de la digitalización de los procesos y de la incorporación de conocimiento e innovación. Se trata de facilitar el acceso a alimentos sanos, seguros y sostenibles, que cubra las necesidades de una población cada vez más segmentada y con una mayor demanda de alimentos con atributos saludables y medioambientalmente sostenibles.

Fuente: <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/ptertes>

## 2. La Conferencia sobre el futuro de la UE

La Conferencia sobre el Futuro de Europa, inaugurada el pasado 9 de mayo, fue concebida como un ejercicio de democracia con un formato innovador y sin precedentes que incluye cuatro elementos: una plataforma digital multilingüe que ofrece a todos los europeos la oportunidad de participar con sus ideas, la organización de «eventos descentralizados», los debates de cuatro «paneles de ciudadanos europeos» y la celebración de «sesiones plenarias».

A través de todos estos elementos, la Conferencia sobre el Futuro de Europa pretende brindar a los ciudadanos europeos la oportunidad de debatir sobre los retos y las prioridades de Europa. Y las instituciones europeas, Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea deberán escuchar las ideas, propuestas y recomendaciones formuladas por la ciudadanía y darles seguimiento en sus respectivos ámbitos de competencia.

Se prevé que, en la primavera de 2022, la Conferencia alcance unas conclusiones y aporte orientaciones sobre el futuro de Europa, es decir, sobre la configuración del futuro común de los ciudadanos europeos en diversos ámbitos.

- **Plataforma digital multilingüe:** es el espacio en el que los ciudadanos pueden compartir ideas y enviar contribuciones en línea, que se recopilan, analizan, supervisan y publican durante toda la Conferencia.
- **Eventos descentralizados:** eventos en línea, presenciales o híbridos organizados por personas o entidades, así como por autoridades nacionales, regionales y locales de toda Europa.
- **Paneles de ciudadanos europeos:** los paneles debaten diferentes temas y presentan sus recomendaciones; son representativos en cuanto al origen geográfico, el sexo, la edad, el contexto socioeconómico y el nivel de educación.
- **Pleno de la Conferencia:** vela por que las recomendaciones de los paneles nacionales y europeos de ciudadanos, agrupadas por temas, se debatan sin un resultado predeterminado.

### Elementos que componen la conferencia sobre el futuro de la UE

Fuente: <https://futureu.europa.eu/pages/about?locale=es>

El balance que muestra la página web de la Conferencia muestra que, a finales de 2021, han sido más de 40.000 los participantes en la plataforma y que en ella se han registrado 35.518 contribuciones, vinculadas a 12.433 ideas, 18.446 comentarios y 4.639 eventos.

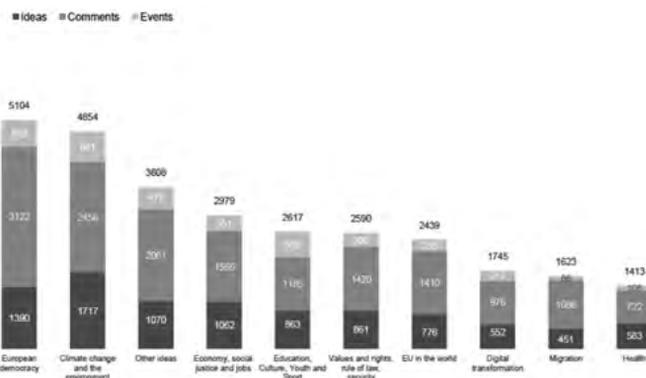


<https://futureu.europa.eu/?locale=es>

Según se refleja en el tercer informe provisional sobre «La Plataforma digital multilingüe de la Conferencia sobre el Futuro de Europa» de noviembre de 2021, el tema «Democracia europea» es el que registra un mayor número de contribuciones (ideas, comentarios y eventos), 5.104, seguido del tema «Cambio climático y medio ambiente», 4.854. Por su parte, las contribuciones realizadas en el tema «Otras ideas» ocupan el tercer puesto, seguidas de «Una economía más fuerte, justicia social y empleo», «Educación, Cultura, Juventud y Deporte» y «Valores y derechos, Estado de Derecho y Seguridad».

Asimismo, y siguiendo la metodología y el diseño de la Conferencia, todas las contribuciones incluidas en la plataforma (ideas, comentarios y eventos) están siendo recopiladas, analizadas y utilizadas como base del trabajo de

los debates que tienen lugar en los «paneles europeos de ciudadanos»<sup>1</sup> y en el «pleno de la Conferencia».<sup>2</sup>



Contribuciones por tema en la plataforma (19.4.2021-3.11.2021)

<https://futureu.europa.eu/pages/reporting?locale=es>

<sup>1</sup> La Conferencia cuenta con cuatro paneles con 200 ciudadanos cada uno, seleccionados respetando la diversidad de la UE en términos de origen geográfico, edad, situación socioeconómica y nivel educativo.

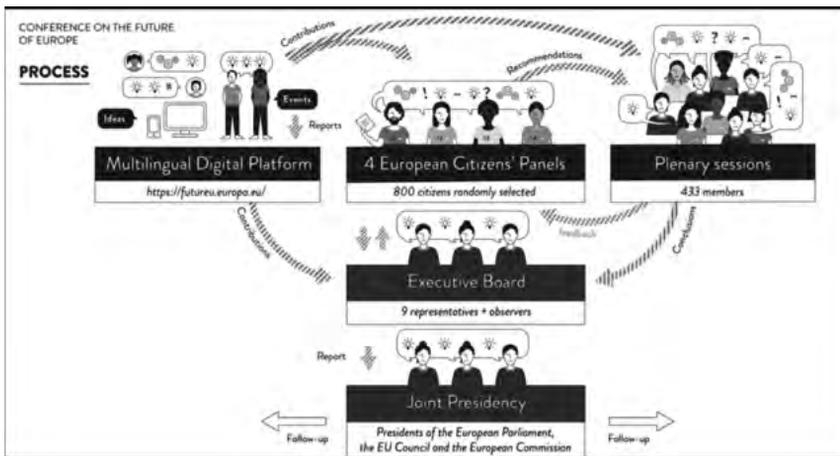
- Panel 1, «Una economía más fuerte, justicia social y empleo / Educación, cultura, juventud y deporte / Transformación digital» aborda el futuro de nuestra economía y del empleo, especialmente después de la pandemia, prestando la debida atención a las cuestiones conexas de justicia social,
- Panel 2, «Democracia europea / Valores y derechos, Estado de Derecho y seguridad» aborda temas relacionados con la democracia, como las elecciones, la participación al margen de los períodos electorales, la distancia percibida entre las personas y sus representantes electos, la libertad de los medios de comunicación y la desinformación,
- Panel 3, «Cambio climático y medio ambiente / Salud» plantea los efectos del cambio climático, las cuestiones medioambientales y los nuevos retos sanitarios para la Unión Europea,
- Panel 4 «La UE en el mundo / Migración» debate el papel de la UE en el mundo, en particular los objetivos y estrategias en materia de seguridad de la UE, defensa, política comercial, ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo, política exterior, política de vecindad y ampliación de la UE.

<sup>2</sup> El pleno de la Conferencia está compuesto por 433 personas:

- 108 eurodiputados, 54 representantes del Consejo de la UE (dos por Estado miembro) y 3 de la Comisión Europea,
- 108 diputados nacionales,
- 108 ciudadanos (80 representantes de los paneles europeos, 27 representantes de los paneles o actos celebrados a nivel nacional y el presidente del Foro europeo juvenil),
- 18 miembros del Comité de las Regiones, 18 miembros del Comité Económico y Social,
- 8 representantes de los agentes sociales y otros 8 de la sociedad civil.

Los paneles han celebrado ya 9 encuentros (es previsible que se celebren 3 sesiones por panel), mientras que el pleno celebró su segunda sesión el 23 octubre en la sede del Parlamento Europeo de Estrasburgo (el primero tuvo lugar el 19 de junio).

En todo caso, estos avances y debates que se han venido produciendo en el seno de la Conferencia a lo largo del segundo semestre de 2021, apenas han tenido la repercusión que deberían haber merecido en los medios de comunicación y en la sociedad civil en general, ya que, como otros asuntos, se han visto eclipsados por las urgentes y vitales noticias derivadas de la pandemia que sigue afectando al continente.



Fuente: Conferencia sobre el Futuro de Europa

<https://futureu.europa.eu/pages/information-material?locale=es>



Es así que el resultado de la Conferencia se antoja, a día de hoy, muy incierto, en la medida en que las conclusiones de los plenarios deberán ser trasladadas al «Comité Ejecutivo»,<sup>3</sup> y este se encargará de presentar un informe final a la «presidencia conjunta».<sup>4</sup>

<sup>3</sup> El Comité Ejecutivo está compuesto por tres representantes de cada una de las instituciones implicadas en la Conferencia (Comisión, Parlamento y Consejo) y cuatro observadores con voz, pero sin voto.

<sup>4</sup> La presidencia de la Conferencia es responsabilidad compartida por tres co-presidentes: el eurodiputado Guy Verhofstadt, la vicepresidenta de la Comisión Dubravka Suica y el re-

Las tres instituciones presentes en esta presidencia deberán, entonces, decidir cómo implementar las propuestas recibidas, en el marco de las competencias que tengan asignadas en los Tratados. Será entonces el momento de valorar la validez y la utilidad de esta Conferencia, y de conocer la capacidad de las instituciones europeas para recuperar la confianza de los ciudadanos, y afianzar la credibilidad en el futuro del proyecto europeo.

### 3. BCE: cambio del objetivo de inflación y retirada de estímulos

El Banco Central Europeo, BCE, anunció el 8 de julio un cambio en su objetivo de inflación, situándolo en el 2% a medio plazo, sustituyendo el anterior de inflación «inferior pero cercana al 2%». Y según el comunicado emitido por el Consejo de Gobierno del Banco este nuevo objetivo es «simétrico», lo que significa que «las desviaciones positivas o negativas respecto de ese objetivo son igual de indeseadas».

Esta revisión estratégica pretende aportar claridad y transparencia en la política monetaria del BCE en la Eurozona, abriendo la posibilidad a que la inflación supere el 2% de forma prolongada y proporcionando un mayor margen de maniobra al BCE, quien podría evitar tomar medidas que corrijan las escaladas de precios superiores al objetivo del 2%, como las decisiones de subidas de tipos de interés o de retiradas de otros estímulos monetarios.

Con un objetivo de inflación más alto y que, además, permite que los precios lo superen transitoriamente, el BCE decidía, en efecto, dotarse de un mayor margen de actuación para adoptar medidas convencionales (subidas y bajadas de tipos) y no convencionales (como compras de deuda o inyecciones de liquidez a la banca para aumentar el crédito) en situaciones deflacionarias o inflacionarias.

Aunque la presidenta del Banco, Christine Lagarde, subrayó que la revisión de la estrategia del organismo monetario de la Eurozona fue aprobada por unanimidad de todos los miembros de su Consejo de Gobierno, la decisión fue interpretada como una nueva victoria de los países denominados «palomas», entre los que se alinea el gobernador del Banco de España Pablo Hernández de Cos, frente a los minoritarios países «halcones», partidarios de una política monetaria más ortodoxa que evite, a toda costa, las subidas excesivas de los precios, con Alemania y Holanda a la cabeza.

---

presentante de la presidencia rotatoria del Consejo de la UE (un representante del Gobierno esloveno en el segundo semestre de 2021, sustituido por otro representante del Gobierno francés durante el primer semestre de 2022).

Por otra parte, y tras la celebración de su última reunión del año en diciembre, este Consejo de Gobierno del BCE anunció que la retirada de los estímulos extraordinarios que puso en marcha en 2020 para contrarrestar los efectos de la pandemia, el «Programa de Compra de Activos contra la Pandemia» (PEPP, por sus siglas en inglés), se producirá en marzo de 2022.

A la vista de que, previsiblemente, la Economía europea recuperará el PIB previo a la pandemia en el primer trimestre de 2022, la institución monetaria señalaba que el programa de compra masiva de Deuda vinculado a la pandemia debería llegar a su fin este próximo mes de marzo, tal y como estaba previsto.

Sin embargo, y a pesar de la contundencia del mensaje de Lagarde, en el que señaló que «el PEPP ha cumplido su misión, y por ese motivo, hemos decidido desactivarlo», lo cierto es que también hizo referencia, de forma reiterada, a la flexibilidad con la que el Banco pretende llevar a cabo esta retirada de estímulos.

En este sentido, Lagarde anunció que la reducción del volumen de compras con el PEPP hasta marzo debería tener su continuidad a partir de entonces con el programa tradicional de compras de activos (APP, por sus siglas en inglés).

De hecho, el BCE ya había decidido en septiembre relajar su programa de compras de Deuda y, de esta forma, en diciembre de 2021 la adquisición de activos del Banco se situaba en torno a los 80.000 millones de euros mensuales, de los cuales 60.000 correspondían al PEPP y 20.000 al APP. Con la decisión adoptada en diciembre, el final de las compras vinculadas al programa de la pandemia se verá acompañado por el incremento de las compras del APP hasta los 40.000 millones mensuales en el segundo trimestre de 2022, y hasta 30.000, en el tercer trimestre. A partir de octubre, volverá a 20.000 millones mensuales, durante el tiempo que «sea necesario».

Por tanto, en conjunto, el nivel de adquisiciones se reducirá a la mitad en abril de 2022, a pesar de que Lagarde advirtió también de que el plan podría modificarse «en caso de necesidad».

El BCE lanzaba, de esta forma, un claro mensaje de «flexibilidad», ante la incertidumbre que está imponiendo el coronavirus, y que incluye las reinversiones de la Deuda que vaya venciendo del PEPP hasta 2024.

Lagarde dejó claro que el crecimiento de la Economía de la zona euro es indudable, a pesar de la ralentización provocada por cada nueva oleada del covid que se traduce en restricciones que afectan particularmente a sectores económicos relevantes como el turismo y el ocio.

Esta prudencia en la retirada de estímulos, que incluye el mantenimiento de los tipos de interés, es, en efecto, una solución de equilibrio por parte del BCE ante el difícil dilema al que se enfrenta: no poner en peligro

la recuperación económica en un difícil momento de eclosión de la nueva variante del virus en Europa y, por otra parte, afrontar el grave problema derivado de los altos niveles de inflación en la Eurozona.

#### 4. *Conflictos de Polonia a la UE: cuestionamiento de la primacía del Derecho Comunitario y sanción por no adoptar medidas cautelares respecto a su sistema judicial*

Polonia provocó a comienzos de octubre un conflicto inédito con la UE tras la declaración de su Tribunal constitucional de que varios artículos de los tratados de la UE eran inconstitucionales en su país.

La resolución daba respuesta a una pregunta planteada en marzo por el Gobierno polaco, liderado por la formación ultraconservadora Ley y Justicia, que defendía la misma tesis que finalmente ratificó el alto tribunal del país. En concreto, Varsovia había solicitado a la máxima autoridad judicial polaca que se pronunciara sobre la compatibilidad de varios reglamentos comunitarios con el orden constitucional polaco y sobre la obligación de los tribunales nacionales de acatar las sentencias del Tribunal de Justicia europeo.

El veredicto de la corte polaca fue interpretado por una mayoría de expertos como una declaración de «guerra jurídica» contra uno de los pilares fundamentales de la UE, la primacía del Derecho Comunitario sobre los ordenamientos jurídicos nacionales, y sus consecuencias fueron ya entonces calificadas como «impredecibles».

La Comisión Europea, que no tardó en reaccionar, barajaba distintas respuestas al grave desafío provocado por el Gobierno polaco:

1. El eventual bloqueo de la aprobación del Plan de Recuperación polaco, que otorgaría al país. Previsiblemente, unos 36.000 millones de euros en préstamos y subvenciones de los Fondos europeos de Recuperación. Y, también, la potencial activación del nuevo mecanismo de condicionalidad de respeto del Estado de Derecho, que permitiría bloquear las ayudas europeas, incluidas las equivalentes a otros 106.000 millones de euros que el presupuesto comunitario reserva a Polonia en fondos de cohesión y ayudas agrícolas de la PAC.

La activación este mecanismo de condicionalidad, que ya fue vetado por el Gobierno polaco durante los meses previos a su aprobación en 2020, estaría aún pendiente de la decisión del Tribunal de la UE sobre los recursos interpuestos contra este mecanismo por Hungría y Polonia.

- La decisión sobre el bloqueo de los fondos europeos a Polonia debería ser refrendada, en todo caso, por una mayoría cualificada del Consejo Europeo en un proceso cuya duración podría extenderse hasta unos ocho meses para, en su caso, dar la oportunidad a Polonia de presentar sus observaciones.
2. La posibilidad de invocar el artículo 7 del Tratado de la UE, que pondría en marcha un proceso para dejar sin voto a Polonia en el Consejo de la UE, aunque esta opción tiene el inconveniente de exigir la unanimidad de los Estados miembros, lo que dificulta enormemente su aplicación dado que Varsovia cuenta, como mínimo, con el apoyo de la Hungría de Viktor Orban.
  3. La apertura de nuevos procedimientos de infracción ante la Justicia europea, que podrían derivar en multas multimillonarias para Varsovia.

En una sesión plenaria del Parlamento Europeo celebrada el 19 de octubre, la presidenta de la Comisión Von der Leyen dejó claro que Bruselas actuaría «contra la decisión del Constitucional polaco de rechazar la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho nacional puesto que no podemos tolerar que se pongan en riesgo nuestros valores comunes».

Apenas unos días después, el 27 de octubre, el Tribunal de Justicia comunitario emitió un dictamen mediante el que obligaba a Polonia a pagar a la Comisión Europea una multa de un millón de euros al día por no paralizar de forma provisional las actividades de la sala disciplinaria del Tribunal Supremo polaco, tal como ya había solicitado anteriormente en el mes de julio.

Esta sala disciplinaria del Supremo polaco es un órgano con poderes relevantes en el país, ya que puede llegar a sancionar a jueces que apliquen la primacía del Derecho europeo o eleven cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia europeo. Y en julio este mismo Tribunal de Luxemburgo había exigido al Gobierno polaco que dejara en suspenso la actividad de la sala hasta pronunciarse de forma definitiva sobre el caso, con el fin de evitar causar un «perjuicio grave e irreparable», por la falta de independencia de sus decisiones.

En la nueva decisión de octubre, el Tribunal europeo recordaba que es necesario garantizar el cumplimiento de estas medidas cautelares para evitar que se lesione de forma irreparable «el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y, por consiguiente, los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los individuos y a los valores en los que se basa la Unión, en particular el del Estado de Derecho».

La Corte aceptaba la petición realizada en septiembre por la Comisión Europea, mediante la que reclamaba sanciones para exigir el cumplimiento

del dictamen anterior, y poner límites a una sala sospechosa de tomar decisiones alineadas con el poder político.

##### 5. *Brexit: retraso en los controles fitosanitarios en las aduanas británicas sobre los productos comunitarios y negociaciones sobre el protocolo de Irlanda del Norte*

En septiembre el Gobierno británico anunció su decisión de aplazar hasta julio de 2022 el control completo sobre los bienes comunitarios que entren en su territorio aduanero, como medida excepcional con la que mitigar los graves problemas de desabastecimiento que sufría el país.

Londres anunciaba entonces que, si bien los controles y declaraciones aduaneros sobre los productos comunitarios importados ya serían efectivos el 1 de enero de 2022, retrasando la fecha prevista anteriormente del 1 de octubre, las declaraciones de seguridad y los certificados fitosanitarios no serían requeridos hasta el 1 de julio de 2022, es decir, 18 meses después de que el «Acuerdo de Comercio y Cooperación» post-Brexit entrara en vigor en enero de 2021.

La medida, que afecta principalmente a los alimentos y productos agrícolas del continente, debería permitir aliviar la presión que estaba sufriendo la cadena de suministros británica como consecuencia de la pandemia y del propio Brexit.

De esta forma, cuando estos productos europeos lleguen al Reino Unido seguirán estando exentos del papeleo requerido por las autoridades británicas mientras que, en el flujo contrario, es decir, en las exportaciones de bienes británicos a la UE estas mercancías deben someterse a los controles fitosanitarios completos pertinentes y, por tanto, afrontar el papeleo en las aduanas.

A pesar de que Bruselas ya ofreció a Londres un acuerdo similar al que mantiene con Suiza y que supone el alineamiento a las normas sanitarias y fitosanitarias comunitarias, lo que permitiría eliminar la mayoría de las trabas aduaneras a los alimentos, el Gobierno británico ha rechazado esta opción para evitar verse sometido a la normativa europea y ha insistido en renegociar el protocolo correspondiente.

Junto a los problemas de suministro de alimentos, el Reino Unido también tuvo que admitir las dificultades derivadas de la escasez de mano de obra tras el Brexit. Se estimaba la necesidad de unos 100.000 camioneros, y también se constató la falta de trabajadores en otros sectores. Muchos trabajadores comunitarios abandonaron el país con el estallido de la pandemia y, tras la reactivación de la actividad, o no han regresado o de-

ben afrontar procesos burocráticos y farragosos para regularizar su situación tras el final definitivo de la libertad de movimientos de trabajadores con la UE.

Es así que, desde el pasado 1 de octubre, los ciudadanos comunitarios que deseen desplazarse al Reino Unido deben presentar su pasaporte, cuando antes bastaba con una tarjeta de identidad (en su caso, el DNI español).

Si estos ciudadanos comunitarios desearan permanecer en el Reino Unido durante un periodo máximo de seis meses podrán ejercer este derecho sin visado (son estancias motivadas por turismo, estudios de corta duración o actividades empresariales), pero si se desearan trabajar de forma habitual, el trabajador comunitario tiene que solicitar un visado de acuerdo con el nuevo sistema migratorio británico. Y lo mismo sucede si se pretende realizar un curso cuya duración excede de seis meses, ya que es preciso solicitar un visado de estudiante, que permite residir en el país durante toda la duración de los estudios.

Y, por otra parte, la UE y el Gobierno británico continúan las negociaciones bilaterales para solucionar la crisis abierta en marzo en relación con el protocolo para el Úlster, un protocolo negociado y pactado como parte del acuerdo de Nochebuena de 2020 sobre la relación comercial entre Bruselas y Londres tras el Brexit.

Entonces, y de forma unilateral e inesperada, el Gobierno británico anunciaba que el 1 de abril no aplicaría controles aduaneros y fronterizos a las mercancías procedentes de Gran Bretaña y con destino a la provincia británica de Irlanda del Norte.

Se iniciaba así un período de acusaciones y desconfianzas cruzadas que no ha concluido. Si el objetivo de Bruselas es garantizar que Londres cumpla el protocolo pactado, que en la práctica mantiene al territorio norirlandés en el mercado único europeo, y evitar en todo caso que Irlanda del Norte se convierta en un «agujero de entrada» de productos británicos hacia el mercado europeo, Londres pretende, en cambio, llevar a cabo una profunda renegociación del protocolo, bajo la presión de los políticos unionistas de Irlanda del Norte para prescindir unilateralmente del protocolo.

La Unión Europea ha advertido en numerosas ocasiones de las «graves consecuencias» que sufriría Irlanda del Norte si las autoridades británicas suspenden parte de los acuerdos aduaneros firmados. Maros Sefcovic, vicepresidente de la Comisión Europea, declaraba, tras una reunión con la delegación británica en noviembre y ante la perspectiva de nuevas rondas de negociaciones, que «debemos concentrar los esfuerzos en hallar una solución tan pronto como sea posible. Nuestra meta debería ser proporcionar estabilidad y predictibilidad a Irlanda del Norte».

### III. Cuestiones generales de la actualidad económica

#### 1. *La reforma de las reglas fiscales (Pacto de Estabilidad y Crecimiento)*

La Comisión Europea lanzó en octubre una consulta pública para poner en marcha el espinoso y difícil debate sobre la actualización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, PEC, y decidir, de este modo, cómo regresar al rigor fiscal sin poner en riesgo la recuperación económica.

La vuelta a la disciplina fiscal deberá producirse, previsiblemente en 2023, tras la suspensión temporal acordada en marzo de 2020 de las normas contempladas en el PEC como consecuencia de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia.

A la espera de la propuesta que oficialmente formule Bruselas, las capitales europeas ya han comenzado a mostrar sus posiciones ante la eventual reforma de las normas fiscales que, en esencia, exigen que el déficit público de los países miembros de la UE no sobrepase el 3% de su Producto Interior Bruto y la deuda no exceda del 60%.

Estos umbrales deberían adaptarse a la nueva realidad de las cuentas públicas de las Economías europeas, muy afectadas por la pandemia: El endeudamiento público ya roza el 100% del PIB en el conjunto de la zona euro en 2021, y llega a valores muy superiores en determinados países (154,4% en Italia, 202,9% en Grecia 128,1% en Portugal o 120,6% en España, según las estimaciones económicas de otoño de la Comisión).

Tanto Francia, como Italia y España abogan por que el regreso a la disciplina se produzca con unas nuevas reglas que, en cualquier caso, eviten la vuelta a la austeridad. El Gobierno español, en concreto, ha puesto el énfasis en impedir que un ajuste «prematureo» ponga en peligro el crecimiento y la sostenibilidad fiscal del país. El mayor interés del ejecutivo de Pedro Sánchez es proteger la inversión pública y otros gastos impulsores del crecimiento que, en la anterior crisis, fueron drásticamente recortados por las políticas de austeridad.

Además, en este debate no debe obviarse la «falta de credibilidad» que el PEC ha venido acumulando por su desigual aplicación a lo largo de los años, como consecuencia de su complejidad y falta de adaptación a los eventuales *shocks* asimétricos económicos, y de las múltiples y posibles interpretaciones de las reglas que incluye.

Bruselas ya ha manifestado su propósito de no recuperar los umbrales de deuda anteriores de una manera inmediata y ha adelantado posibles debates como la posibilidad de no contabilizar algunas inversiones verdes en las reglas del déficit para estimular las inversiones públicas necesarias para la transición climática.

El enfrentamiento que, previsiblemente, podría desencadenarse, opondría, por una parte, a los países llamados «frugales» del norte, que defienden la austeridad fiscal y mantienen como línea roja la reducción de la deuda y déficit, y los países del sur, que reclaman una mayor flexibilidad y discrecionalidad en la aplicación de las reglas fiscales que se apliquen a partir de 2023.

## *2. Los Reglamentos sobre los Servicios y los Mercados Digitales: posiciones del Consejo y del Parlamento e inicio de negociaciones*

Los representantes de los Estados miembros de la UE alcanzaron el 25 de noviembre un acuerdo sobre sus posiciones («Orientaciones Generales»), con relación a las dos propuestas de Reglamentos sobre los Mercados y los Servicios Digitales presentadas por la Comisión, y que pretenden endurecer y controlar mejor la actividad de las grandes tecnológicas en Europa.

En efecto, ya hace un año, en diciembre de 2020, la comisaria de la competencia Margrethe Vestager había presentado las propuestas iniciales del ejecutivo comunitario, conocidas como «Ley de Servicios Digitales» (LSD) y «Ley de Mercados Digitales» (LMD):

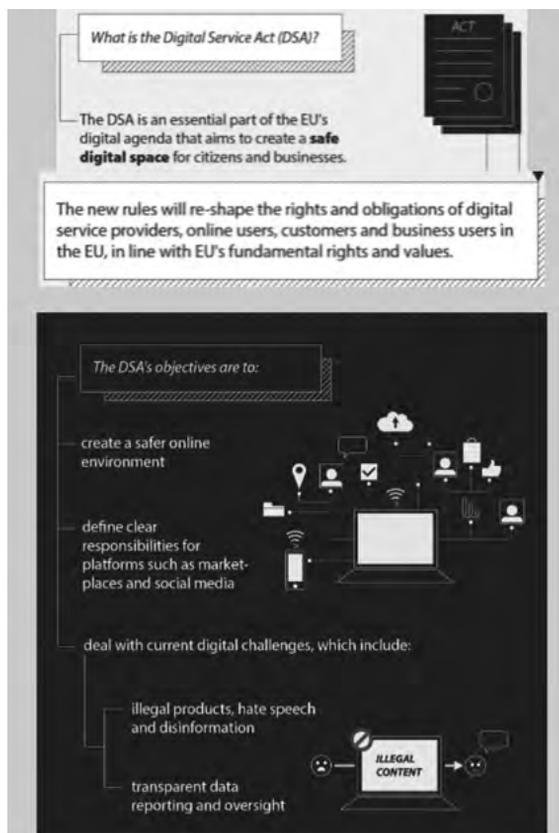
- La LSD, que debería imponer deberes de transparencia a las empresas tecnológicas y, también, de eliminación de contenidos ilegales en las plataformas online, además de facilitar el acceso a los supervisores nacionales para evaluar el cumplimiento de la nueva normativa. Las corporaciones de mayor dimensión deberían someterse a una auditoría anual independiente, en la que se efectuaría una evaluación de riesgos en materia de derechos fundamentales, discriminación, libertad de expresión o manipulación de contenidos.
- La LMD, que debería reforzar el control de la UE sobre el dominio de mercado conseguido por las grandes corporaciones tecnológicas, las conocidas como «gatekeepers», que se han convertido en puerta de entrada inevitable hacia la red y que pueden llegar a convertirse en «legisladores privados» en el mundo digital dictando las reglas del mercado. Con esta nueva normativa se trataría de impedir que estas empresas usen los datos de los clientes en su propio beneficio, bloqueen a usuarios dependiendo del software que tengan instalado o decidan desinstalar, o restrinjan el acceso a quienes hayan adquirido productos fuera de su plataforma. Además de un régimen de sanciones por infracciones, también se podría imponer el desmantelamiento del grupo tecnológico mediante desinversiones o mediante la separación de unidades de negocio, en caso de incumplimientos sistemáticos.

Con el acuerdo alcanzado, que fue calificado de «histórico» por el comisario de Mercado Interior, Thierry Breton, los Veintisiete daban un im-

portante paso al otorgar un mandato específico a la presidencia del Consejo de la UE para proseguir los debates con el Parlamento Europeo.

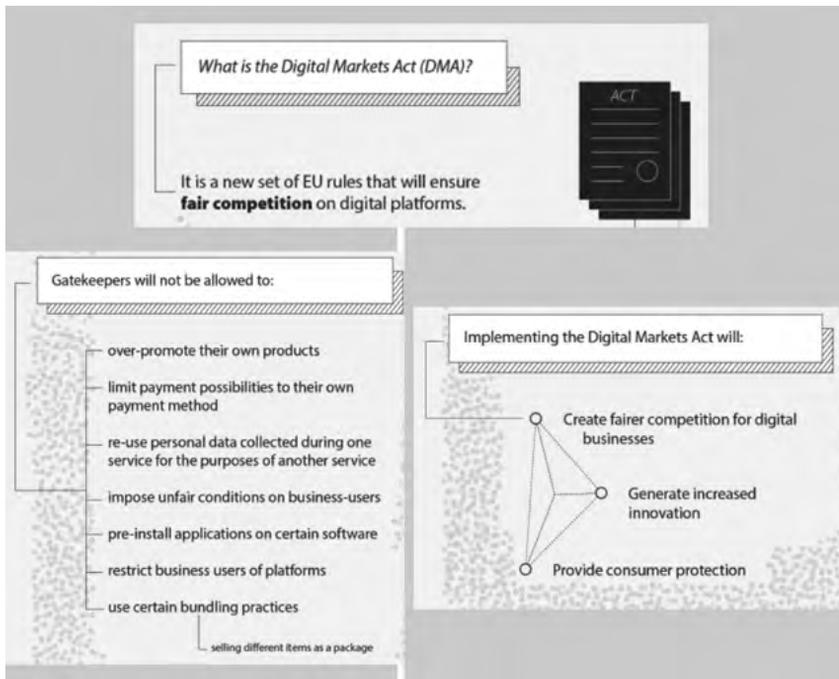
Por su parte, también el Parlamento Europeo debatió su posición sobre la Ley de Mercados Digitales el 14 de diciembre y la confirmó al día siguiente. De esta forma, la Asamblea daba también su visto bueno al inicio de las negociaciones con los Estados miembros para aprobar unas normas que regulen la actuación de las grandes plataformas digitales en la Unión.

Respecto a la Ley de Servicios Digitales, tras la aprobación de su posición el 14 de diciembre, el Parlamento se planteaba votar el texto en enero de 2022, lo que también permitiría iniciar las negociaciones con los países de la UE en el Consejo a principios de año.



### Ley de Servicios Digitales

Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/digital-services-act/>



### Ley de Mercados Digitales

Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/digital-markets-act/>

### 3. Desactivado el conflicto comercial entre la UE y Estados Unidos por los aranceles sobre el acero y el aluminio

Tras meses de negociaciones, el 30 de octubre Estados Unidos y la Unión Europea hicieron público el acuerdo alcanzado para desactivar el conflicto comercial sobre el acero y el aluminio que había desencadenado la Administración de Donald Trump en 2018.

Estados Unidos anunciaba la supresión de los aranceles sobre las importaciones de productos siderúrgicos procedentes de la Unión Europea hasta volúmenes cercanos a la importación anterior a la disputa, 3,3 millones de toneladas anuales, con lo que se calculaba que se evitará el pago de unos 10.000 millones de dólares al año por este tipo de tasas proteccionistas. A partir de este umbral, la administración americana mantendrá los aranceles del 25% y 10% sobre el acero y el aluminio respectivamente que, efectivamente, habían sido el inicio del conflicto tres años atrás.

El acuerdo requiere que, en todo caso, para poder disfrutar de la exención arancelaria los productos siderúrgicos sean completamente manufacturados en Europa.

Por su parte, la UE también se comprometía a retirar las medidas de represalia que había adoptado, y que gravaban la importación de diversos productos estadounidenses, como los pantalones vaqueros, el whisky de tipo «bourbon», las motocicletas, la crema de cacahuete, los arándanos o el zumo de naranja.

Los aranceles aplicados al comercio bilateral por ambos bloques se desactivaban por fin y, además, se acordaba un compromiso adicional de renuncia a las disputas pendientes sobre esta cuestión que habían presentado ambas partes ante la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El acuerdo constituye, sin duda, un importante paso político de «deshielo» sobre las tensiones comerciales acumuladas entre Estados Unidos y la Unión Europea, y supone, a todos los efectos, un importante avance en las relaciones bilaterales con el que se pretende superar, de manera progresiva, el proteccionismo de los años de la presidencia Trump.

# Cuadernos Europeos de Deusto

*Deusto Journal of European Studies*

