

Cuadernos Europeos de Deusto

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 32/2005

Dirección y Consejo de redacción:

Director: Nicolás Mariscal

Directora adjunta: Beatriz Pérez de las Heras

Secretario: Francisco Rodríguez

Consejo de redacción: Francisco Aldecoa

Javier Bilbao

José Ramón Canedo

M.^a Jesús Cava

Félix Echevarría

Fernando García de Cortazar

Carlos García Gallego

Laura Gómez Urquijo

Beatriz Iñarritu

José Martín y Pérez

de Nanclares

José Palacio

Administración y suscripciones:

Instituto de Estudios Europeos

Universidad de Deusto - Apartado 1 - E48080 Bilbao

Tfno.: 944 139 000 Fax: 944 139 284 Email: bzubiaga@iee.deusto.es

Precios de Suscripción (2 números al año):

Zona euro 30 euros (IVA incluido)

Otras zonas 40 dólares

Número suelto:

Zona euro 17 euros (IVA incluido)

Otras zonas 25 dólares

Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Dirección General de Patrimonio, Catastro y Asuntos relacionados con la Unión Europea, del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

NORMAS SOBRE ARTICULOS PARA LA REVISTA CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO

1. *Al publicarse en nuestra revista* los artículos deberán tener una *extensión* entre 15 páginas como mínimo (7.000 palabras) y 30 como máximo (14.000).
2. El autor o autores indicarán el *título académico* con el que desean aparecer.
3. Debe incluirse al comienzo del artículo un breve *sumario* de éste, referente a sus epígrafes.
4. Adjúntese al texto escrito, el correspondiente *diskette*.

Gracias.

Publicación impresa en papel ecológico

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: NA - 1.079-2004

Fotocomposición: IPAR, S.Coop. - Bilbao

Impresión: GraphyCems

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 32/2005

Sumario

Presentación: veinte años de España en la Comunidad Europea, R. MARTÍN DE LA GUARDIA	9
Estudios	
A. CALONGE VELÁZQUEZ, <i>España y el Comité de las Regiones</i>	15
C. ECHEVERRÍA JESÚS, <i>España y el Magreb a los veinte años de la adhesión de España a las Comunidades Europeas</i>	41
R. MARTÍN DE LA GUARDIA, <i>La política europea de España después de su integración en las Comunidades</i>	61
F. MICHAVILA, <i>La incorporación de la universidad española al espacio europeo de educación superior: una oportunidad excepcional</i>	85
R. NÚÑEZ FLORENCIO, <i>La nueva España en la vieja Europa, o el triunfo de Almodóvar</i>	105
R. PRIETO MOLINERO, <i>El riesgo de desarrollo y la Directiva 85/374/CEE: política legislativa versus política a secas</i>	125
Jurisprudencia	
C. GIMENO VERDEJO y M.ªI. ROFES I PUJOL, <i>Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</i>	153
Crónica	
B. IÑARRITU, <i>Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea</i>	201

Presentación: veinte años de España en la Comunidad Europea

Ricardo Martín de la Guardia
Universidad de Valladolid

El deseo y el convencimiento de que la modernización de España pasa inevitablemente por la integración en el quehacer europeo han sido una constante en el pensamiento español del siglo xx. Entre la opinión pública, por el contrario, han gozado con frecuencia de menor fortuna que las interpretaciones esencialistas sobre nuestro devenir como nación; interpretaciones trágicas, sustentadoras de una visión cerrada y autosuficiente de España. En cualquier caso, históricamente, la «europeización» de nuestro país, su vinculación tanto cultural como económica, política o tecnológica con el resto del Viejo Continente, constituyó un proyecto de modernización en todos los ámbitos, probablemente, como ha señalado José M.^a Beneyto, el único de envergadura al que han aspirado los españoles del siglo pasado¹.

El empeño de transformar al país «europeizándolo», ese anhelo presente en el discurso de los regeneracionistas y de muchos de los intelectuales del 98 o del 14, forjó también una idea aún si cabe de mayor trascendencia: Europa no constituía un peligro para los elementos definitorios de lo español sino todo lo contrario. La apelación a Europa, el hermanamiento y la participación en los asuntos europeos, la influencia recíproca, insuflarían savia nueva a las anacrónicas y deficientes estructuras políticas, económicas o culturales de nuestro país hasta transformarlo; de esta relación emergería una España que pugnara por el futuro en vez de lanzar hacia el pasado una mirada fija, melancólica y paralizante.

La integración de España en las Comunidades Europeas en 1986 supuso su implicación plena, no meramente retórica, en esa «unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa» explicitada en los Tratados. Era por tanto la plasmación práctica de la prolongada y tortuosa trayectoria del ideal europeísta defendido en España durante tanto tiempo; la fusión progresiva de una identidad europea y una española en la empresa común de la unidad sobre la que tantas páginas dejé escritas, en tono mu-

¹ Cf. *Tragedia y razón. Europa en el pensamiento español del siglo xx*, Madrid, Taurus, 1999.

chas veces profético, José Ortega y Gasset². Sin duda, la prueba más palmaria de la «europeización» de nuestra identidad —que no sólo no contradice ni elimina la nacional sino que ni siquiera la debilita— es el hecho constatado de que una parte sustancial de los ciudadanos entiende el éxito político y económico de la transición democrática como unido inexorablemente al proceso de integración europea³, un proceso que puso final al aislamiento español en el mundo⁴.

Antes incluso de que se aprobase la Constitución de 1978, las líneas directrices de la nueva política exterior democrática estaban prefiguradas gracias a un acuerdo tácito entre los principales actores políticos y económicos del período⁵. Precisamente en el esfuerzo compartido por consolidar con rapidez la democracia en España encontramos algunos rasgos definitorios de su acción exterior que, si bien pudieron parecer vagos e imprecisos en su formulación, alentaron no obstante la aproximación a la Europa comunitaria como requisito imprescindible para el éxito del proceso en curso dentro del territorio nacional. De este modo, los gobiernos de la Transición se empeñaron en fortalecer el papel que, como potencia media, España debía desempeñar en el escenario internacional desprendiéndose de algunos lastres heredados para emerger como un país con suficiente autonomía como para sacar provecho de su potencialidad estratégica en el flanco sur del Viejo Continente, robusteciendo sus vínculos con Europa Occidental y defendiendo la legalidad internacional, la distensión y la paz entre las naciones. Al respecto no debemos olvidar que también antes de 1978 la diplomacia española había abierto sus puertas a las relaciones con la mayor parte de los países (se mantendría el es-

² Conviene en este caso evitar el riesgo de trivializar la figura de Ortega. Como ha escrito Antonio Moreno Juste, no puede extrañar «que la idea de Europa, vinculada a la europeización orteguiana, se haya interpretado en términos políticos y mediáticos demasiado mecánicamente. En múltiples ocasiones y bajo diversas formas se ha considerado como un “ungüento milagroso” de la modernización que permitiría a los españoles, dentro de un marco de convivencia democrática, bien abandonar el “limes” entre el centro y la periferia, bien, como afirmaba Dionisio Ridruejo, “resolver el problema de España superando las tendencias casticistas”». En MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo (coords.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 171-172.

³ Cf. JÁUREGUI, Pablo, «National Pride and the Meaning of Europe: a Comparative Study of Britain and Spain», en SMITH, Dennis y WRIGHT, Sue (eds.), *Whose Europe? The Turn Towards Democracy*, Oxford, Blackwell, 2000, pp. 257-287.

⁴ ELORZA, Francisco Javier, «Reflexiones y balance de diez años en la Unión Europea», *Información Comercial Española*, n.º 766 (octubre-noviembre 1997), p. 28.

⁵ Esta concepción de la política exterior hundiría sus raíces próximas en la actuación desarrollada por el Ministerio desde que Castiella asumiera las competencias de Exteriores en 1957. Cf. ALDECOA LUZURRAGA, Francisco, «La política exterior de España en perspectiva histórica. De la autocracia al Estado de Derecho», *Sistema*, n.º 63 (1984), pp. 111-133.

collo de Israel hasta que se establecieron relaciones plenas en 1986) y preservaba unos vínculos sólidos y tradicionales con Hispanoamérica y el Mundo Árabe.

Los veinte años de presencia española en las instituciones europeas han supuesto grandes cambios para nuestro país, y lo han hecho en un doble sentido. Por un lado, la impronta comunitaria ha rebasado el ámbito legislativo o económico para influir en el propio imaginario colectivo de los españoles, sentando así las bases para una auténtica ciudadanía europea; por otro, la influencia española ha sido decisiva al trasladar a la agenda europea asuntos de interés nacional de primer orden, otorgándoles de esta manera un rango comunitario.

Los artículos recogidos en este volumen pretenden ofrecer distintas reflexiones sobre algunos de los temas más relevantes respecto de estas dos décadas de participación plena de España en la Europa Unida. Ricardo Martín de la Guardia evalúa el proceso, paulatino pero imparable, de «europeizar» la acción exterior española, la progresiva convergencia con la política exterior de los demás miembros para mostrar, por una parte, cómo desde 1986 los gobiernos nacionales han acomodado su política a la comunitaria y, por otra, cómo la CE y después la UE han dejado también sentir en el diseño de su estrategia hacia el exterior las inquietudes e intereses de nuestro país.

Las relaciones de España y la Unión Europea con el norte de Africa constituyen el centro de atención del artículo «España y el Magreb a los veinte años de adhesión de España a la Comunidad Europea». El profesor de Relaciones Internacionales de la UNED Carlos Echeverría aborda el uso que los sucesivos gobiernos españoles han hecho de las relaciones bilaterales y multilaterales con el fin de proporcionar estabilidad y seguridad al flanco sur del Mediterráneo; gracias a su empeño han logrado incluir este tema en la agenda europea. La actividad continua de la UE, la OSCE y la OTAN, la cooperación reforzada y las ayudas económicas a la zona han estado influidas por la acción española, muy preocupada en la actualidad por problemas acuciantes como el terrorismo islamista y la inmigración ilegal.

Gran experto en el Comité de las Regiones, al que ha dedicado ya varios estudios, Antonio Calonge analiza en su aportación las cuestiones más polémicas que la regulación de este órgano ha provocado en España. Para ello estudia cómo este mecanismo ha servido a las Comunidades Autónomas para participar en los procesos de toma de decisiones comunitarias. Por su parte, en «La incorporación de la Universidad española al Espacio Europeo de Educación Superior: una oportunidad excepcional», Francisco Michavila nos aproxima a la «Europa del conocimiento», un pilar ineludible en la construcción de Europa. El director de la Cátedra

UNESCO de Gestión y Política Universitaria reflexiona sobre la necesidad de fundamentar en el Viejo Continente, además de los avances económicos y políticos, un sistema de educación superior sustentado sobre objetivos comunes y normas organizativas compartidas que permitan superar las tendencias localistas y nacionalistas, tan nocivas como se han mostrado a la hora de cimentar un edificio europeo sólido.

Finalmente, con su agudeza y sentido crítico característicos, Rafael Núñez Florencio disecciona los cambios y las permanencias de la visión que de España y de los españoles se tiene fuera de nuestras fronteras. Las transformaciones profundas y de toda índole producidas durante estos últimos veinte años no parecen haber eliminado algunos de los tópicos y estereotipos tradicionales (una España exótica, pintoresca, exaltada; de toreros y pícaros, de siestas y de juergas) que a su vez conviven con percepciones de una España vanguardista, esa España de siempre con diseño de marca que vende el cine de Almodóvar.

Estudios

España y el Comité de las Regiones

Antonio Calonge Velázquez

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL PAPEL DE ESPAÑA EN LA CREACIÓN DEL COMITÉ DE LAS REGIONES.—3. ALGUNAS CUESTIONES POLÉMICAS: LA DISTRIBUCIÓN DE REPRESENTANTES ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES, SU CARÁCTER Y REPRESENTATIVIDAD.—3.1. **La distribución de escaños entre Comunidades Autónomas y Entidades locales.**—3.2. **El carácter y la naturaleza de la representatividad de los miembros del Comité de las Regiones.**—4. LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN LA VIDA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES.—5. LA OPINIÓN DEL COMITÉ DESDE LA PERSPECTIVA REGIONAL ESPAÑOLA Y NUEVAS ASPIRACIONES.—5.1. **La percepción española del Comité de las Regiones.**—5.2. **Viejas reivindicaciones y escasos logros.**

1. Introducción

El reino de España —por utilizar la terminología comunitaria—, que ingresó en las Comunidades Europeas —como resulta de todos conocido— en virtud del Tratado de Adhesión de Lisboa-Madrid de 12 de junio de 1985, que entró en vigor el 1 de enero de 1986, no participó, lógicamente, en la primera gran reforma global de los Tratados fundacionales, esto es, el Acta Unica Europea (AUE) de 17 y 28 de febrero de 1986, aunque asistió como observador, pero sí lo hizo como socio comunitario en la segunda —y muy decisiva— reforma del Derecho originario, que se llevó a cabo, como se recordará, por el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 7 de febrero de 1992, más conocido como Tratado de Maastricht por ser en esta ciudad donde se aprobó por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Doce, que creó o, mejor expresado, institucionalizó —como en otro lugar he escrito¹— la cuestión regional, creando el Comité de las Regiones (CdR).

¹ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, «El Comité de las Regiones: la institucionalización de la cuestión regional», *REALA*, n.º 263, p. 539.

La doctrina² se ha ocupado —suficientemente, a mi juicio— de estudiar este órgano consultivo del Consejo y de la Comisión y, también, desde la reforma del TUE por el Tratado de Amsterdam, del Parlamento Europeo. Por ello, el presente trabajo no se dedicará al análisis de su estatuto: naturaleza, composición, nombramiento, organización, actividad, etc. Es decir, no vamos a exponer y reflexionar sobre los preceptos del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) reguladores de este Comité: artículos 263 a 265 TCE.

Tampoco nos ocuparemos de la evolución normativa que este órgano ha experimentado desde su puesta en funcionamiento en marzo de 1994. Las sucesivas reformas del TUE, en virtud de los Tratados de Amsterdam de 1997 y Niza de 2001, han introducido pequeñas —y escasamente relevantes— modificaciones en el articulado del CdR que también han sido estudiadas y explicadas por la doctrina científica.

En este trabajo, que tiene su punto de conexión con el resto de estudios que conforman este número de *Cuadernos Europeos de Deusto* en el XX aniversario del ingreso de España en las Comunidades Europeas, nos vamos a dedicar a poner de relieve las aportaciones españolas al CdR, a explicitar las cuestiones más polémicas que respecto a España y en el orden meramente interno ha suscitado la regulación de este órgano y a valorar el grado de satisfacción de las Comunidades Autónomas por esta vía de participación directa en el proceso decisonal comunitario.

2. El papel de España en la creación del Comité de las Regiones

Alemania, Bélgica, Italia y España forman parte de ese grupo de países que tienen reconocido en sus ordenamientos constitucionales, con mayor o menor amplitud, el hecho regional en sentido amplio. Por ello, han procurado que este hecho tuviera también su reconocimiento en la Unión Europea.

Será Alemania la principal impulsora del encaje institucional del hecho regional en el seno de la Comunidad Europea, ya que, a principios de septiembre de 1990, en los trabajos preparatorios de la Conferencia Intergubernamental (CIG) sobre Unión Política, presentará una propuesta

² Por hacer sólo referencia a monografías españolas, citaremos CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio y SANZ RUBIALES, Iñigo, *El Comité de las Regiones. Análisis de una ¿futura institución?*, Comares, Granada, 2000; MORENO VÁZQUEZ, Manuel, *Comité de las Regiones y Unión Europea*, Tirant Lo Blanch-Polo Europeo Jean Monnet, Universitat de Valencia, Valencia, 2001; y HUICI SANCHO, Laura, *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Universitat de Barcelona-Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2003.

para la creación de un órgano de representación de los intereses regionales de la Comunidad.

Bélgica, Italia y, en menor medida —al principio— España se unirán a la propuesta alemana, que venía a poner sobre la mesa de negociación el debate regional. España, como acabamos de indicar, secundó, aunque con reticencias, la propuesta de Alemania porque temía que los Estados sin regiones objetivo I pudieran utilizar el Comité consultivo autónomo propuesto en su provecho y en detrimento de la futura política regional o, mejor expresado, la llamada —a partir de Maastricht— política de cohesión económica y social.

En la CIG inaugurada en Roma el 15 de diciembre de 1990, y específicamente en relación con la representación regional, la inquietud para dar acogida al hecho regional se expresó en tres propuestas encaminadas a satisfacer las demandas de las regiones de verse representadas directamente en el sistema institucional comunitario.

La primera propuesta, procedente de la Comisión, sugería la potenciación del órgano creado por ella misma y que le servía de auxilio en materia regional. Es decir, proponía un mero reforzamiento del Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales³.

La Comisión era de la opinión de que la representación de las regiones y otras entidades territoriales debía reflejarse en el Tratado a través de la creación de un órgano consultivo específico que se inspirara en el Comité ya creado. Dicho Comité estaría compuesto por representantes electos de estas entidades y tendría como cometido emitir dictámenes sobre todas las cuestiones relativas al desarrollo regional o que tuvieran incidencia regional o local, cualquiera fuera la política comunitaria que se considerara. El Comité estaría encargado de asesorar a la Comisión y ésta podría recurrir al mismo siempre que fuera necesario.

Esta propuesta fue rápidamente rechazada por aquellos Estados miembros no comprometidos con la defensa del hecho regional, ya que no les parecía conveniente que el futuro órgano de representación de las entidades regionales y locales, posiblemente compuesto por miembros electos, dependiera exclusivamente de la Comisión⁴.

³ Sobre este órgano *vid.* ALLUÉ BUIZA, Alfredo, «El Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales y la reforma institucional de las Comunidades Europeas», VV.AA., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, pp. 277-284.

⁴ Las propias regiones y otras entidades infraestatales eran partidarias de una mayor autonomía institucional del organismo representativo: a través de la Asociación de Regiones Europeas (ARE) y de las Conferencias «Europa de las regiones», pusieron de manifiesto el objetivo —entre otros— de incrementar e institucionalizar la participación regional a nivel comunitario. Para alcanzar este objetivo, propusieron diversos tipos de medidas y, en concre-

La segunda propuesta sometida a examen, formulada por la delegación alemana el 20 de mayo de 1991, consistía en crear un Consejo regional compuesto por un número indeterminado de miembros que serían obligatoriamente consultados por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo en las materias que afectasen a las regiones y, especialmente, en materia de política regional comunitaria. Además, dicho Consejo estaría legitimado para impugnar ante el Tribunal de Justicia las decisiones comunitarias que violasen sus derechos de participación o el principio de subsidiariedad.

En definitiva, Alemania proponía la creación de un órgano nuevo, enteramente independiente, que, en buena medida, respondía a las reivindicaciones expresadas por sus Länder y, en general, a los deseos manifestados por las regiones. Esta era, a su juicio, la mejor manera de asegurar la más amplia legitimidad posible a un nuevo órgano representativo del conjunto de las entidades territoriales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

Esta propuesta fue mantenida también por la delegación española, que cambió de actitud con respecto a la anterior, a la vista de las similitudes territoriales entre España y Alemania. En todo caso, España se opuso radicalmente al *ius standi* del Comité para la defensa del principio de subsidiariedad, porque esto suponía una proyección regional del principio que se quería evitar en todo caso. Por todo ello, España participó activamente en el reconocimiento del CdR, pero supo negociar con habilidad para evitar el otorgamiento a las regiones de un derecho de pronunciarse sobre el ejercicio de competencias entre los dos niveles de poder existentes: la Comunidad y los Estados⁵.

La tercera propuesta objeto de examen fue patrocinada por España. Pretendía adosar al Consejo Económico y Social un órgano de representación de los intereses regionales y locales. Se trataba, como gráficamente ha expresado Castro Ruano, de «abrir una puerta más en el Consejo Eco-

to, la creación de un organismo representativo de las regiones, una especie de segunda cámara —representativa de las colectividades territoriales— que se suma a la primera, el Parlamento (Resolución de la ARE de 6 de diciembre de 1990). De forma más general —es la idea que está detrás de ésta y otras propuestas—, las regiones piensan en una Europa con una estructura federal de tres niveles: europeo, nacional y regional. Vid. ENGEL, C., «Rapport General de synthèse», VV.AA. (dirs. C. ENGEL y J. CHARPENTIER), *Les régions de l'espace communautaire*, Presses Universitaires de Nancy, 1992, p. 48; también VAN GINDERACHTER, J., «Le rôle des régions dans la construction européenne», *RMCUE*, n.º 362, 1992, p. 779. En esta línea iban también las sugerencias del Consejo de municipios y regiones de Europa y de la Asamblea de regiones de Europa: vid. BIANCARELLI, J., «La dynamique institutionnelle», *CEE et Collectivités locales*, AJDA, 1991, p. 837.

⁵ BURGORGUE-LARSEN, L., *L'Espagne et la Communauté Européenne*, Ed. de l'Université, Bruxelles, 1995, p. 201.

nómico y Social»⁶, bien ampliando el número de miembros de este órgano con representantes regionales y locales, bien haciendo del mismo —solución patrocinada por el propio Consejo Económico y Social— la estructura de acogida de una instancia representativa de la dimensión infraestatal de la Comunidad Europea.

La fórmula presentada por España no iba a encontrar mucho eco en las demás delegaciones de los Estados miembros que la rechazaron de manera mayoritaria por, amén de relegar la participación regional y local, juzgar inoportuno ubicar en un mismo órgano representantes regionales y representantes socio-económicos en una simbiosis a todas luces contra natura, que, por otra parte, acentuaba el carácter político —que no era deseado— del Consejo Económico y Social⁷. En fin, no se veía con buenos ojos la fusión de la política regional y sus representantes y problemática con los aspectos de la construcción socioeconómica europea y su correlato en la participación de los agentes sociales⁸.

Así las cosas, la presidencia de turno —la luxemburguesa— presentó un primer proyecto de Tratado sobre la Unión política el 15 de abril de 1991, que no contenía referencia alguna a la creación de un Consejo regional. Una versión revisada de este proyecto de Tratado sería presentada por la misma presidencia meses después: el 18 de junio del mismo año. Esta sí contenía la creación de un Comité consultivo de regiones y entidades locales y territoriales, que estaría compuesto por representantes de estas colectividades en número de 189, nombrados por el Consejo por unanimidad, por un período de cuatro años, a propuesta de sus respectivos Estados. Este Comité sería consultado de manera obligatoria en los casos previstos en el Tratado. En cualquier otra materia podría ser consultado por el Consejo o la Comisión. Asimismo, podría emitir dictámenes sobre todo proyecto o propuesta de ley relativa a la política regional⁹.

⁶ CASTRO RUANO, José Luis, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, IVAP, Oñati, 1994, p. 350.

⁷ Vid. FERAL, P.-A., *Le comité des régions de l'Union européenne*, PUF, París, 1998, pp. 15-16. Hubo, además, otra propuesta: la que extendía los poderes del Consejo Económico y Social a la política regional, pero la delegación alemana se opuso firmemente y fue rechazada sin mayor éxito: CLOOS, J., REINESCH, G., VIGNES, D. y WEYLAND, J., *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, 2.^a ed., Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 410.

⁸ Así se expresan MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, E. y GARCÍA PERULLES, L.F., «Las Comunidades Autónomas como nexos de unión de los ciudadanos con la Unión Europea: relaciones con el Comité de las Regiones», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 21, 1997, p. 303.

⁹ Vid. VV.AA., *Les Conférences intergouvernementales au terme de la présidence luxembourgeoise*, Institut d'Études Européennes, Université Libre de Bruxelles, 25-juin-1961; PARLEMENT EUROPÉEN, 1993, *Les nouveaux Traités*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1991.

Después del Consejo Europeo de Luxemburgo de 28 y 29 de junio de 1991, la presidencia siguiente —la holandesa— presentó el 26 de agosto un nuevo proyecto de Tratado que no se apartaba en nada del anterior, salvo en lo relativo a la emisión de dictámenes sobre proyectos de leyes comunitarias que versaran sobre política regional por la sencilla razón de que no se contemplaba este tipo de actos legislativos.

La solución que, finalmente, acabaría triunfando en Maastricht, se consiguió a partir de un proyecto de propuesta presentado conjuntamente por Alemania y España en noviembre de 1991 y, después, un segundo texto germano-español, que concretaba distintos aspectos de la primera propuesta haciendo concesiones en varios temas, lo que permitiría que se adhirieran otros Estados (Francia, aunque de manera matizada, entre ellos) y la definitiva inclusión del Comité de las Regiones en el TUE de 1992.

La propuesta hispano-alemana se apartaba del texto del proyecto de Tratado presentado por la presidencia del Consejo de la Comunidad en los siguientes extremos: la creación de un CdR independiente del Consejo Económico y Social, aunque con una estructura administrativa común; el nombramiento de un número de suplentes igual al de titulares; la decisión de que, en los casos de consulta obligatoria al Consejo Económico y Social, el CdR fuera informado por el Consejo o a la Comisión; y, por último, que los dictámenes del CdR fueran transmitidos no sólo al Consejo y a la Comisión, sino, también, al Parlamento Europeo.

En el segundo texto germano-español o, mejor dicho, en una aclaración del primero se proponía añadir un nuevo precepto al proyecto de Tratado, que luego sería el artículo 189 B, para disciplinar algunos aspectos de organización del Comité.

Esta iniciativa germano-española de la que acabamos de dar cuenta y que, como hemos dicho, terminaría siendo aceptada por los demás Estados miembros, correspondió, desde la parte española, al Estado, sin intervención de las Comunidades Autónomas. En la sesión de la Conferencia Sectorial para Asuntos Comunitarios de 4 de diciembre de 1991, el Gobierno informó de esta propuesta a las Comunidades Autónomas, las cuales manifestaron —sin excepciones— su satisfacción, a pesar de mostrar algunas divergencias sobre la composición y organización de este Comité¹⁰.

La CIG daría algunos retoques a la propuesta germano-española y, finalmente, sin la oposición o, al menos, sin el rechazo frontal de ninguna delegación gubernamental, aunque sí con cierta preocupación por el in-

¹⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano y BETANCOR RODRÍGUEZ, Antonio, «Spanish Autonomous Communities and the Committee of the Regions», *Regionen in Europe. Regions in Europe. Régions en Europe*, Nomos, Verlag, Baden-Baden, 1996, T.I, (L'institutionnalisation du Comité des Régions), pp. 187-188.

crecimiento de gastos y de burocracia, se llegó a la aprobación de los artículos 4.2 y 189 A, 189 B y 189 C TCEE (hoy artículos 7.2, 263, 264 y 265 TCE), por los que se crea y regula el Comité de las Regiones y del Protocolo número 16, anejo al Tratado, sobre el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones (hoy suprimido).

A la vista de lo expuesto, podemos concluir que España no sólo participó activamente en la creación de este Comité, posibilitando de esta manera el reconocimiento del hecho regional en el Tratado que, por primera vez, afronta la unión política, y la aparición, por tanto, de un órgano expresión de este hecho, sino que puede ser calificada de «coautora» —junto con Alemania— de esta original propuesta.

3. Algunas cuestiones polémicas: la distribución de representantes entre las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, su carácter y representatividad

3.1. *La distribución de escaños entre Comunidades Autónomas y Entidades locales*

Aprobado el Tratado de Maastricht y de cara a la constitución del recién creado órgano consultivo del Consejo y de la Comisión, en España se planteó como cuestión que dio lugar a la discusión¹¹ el reparto de escaños que el Tratado nos había asignado, que es, como resulta conocido, de 21 miembros de los 189 con que contaba y que, después, en virtud de las sucesivas ampliaciones que ha experimentado la Unión Europea, ha pasado a ser de 344 miembros.

El Gobierno español, desde el primer momento, dejó en manos de las partes interesadas la designación de los correspondientes miembros, pero teniendo en cuenta los criterios expresados por el Parlamento Europeo en su Resolución B3-0516/93, de 23 de abril (*DOCE* n.º C 150/329, de 31 de mayo)¹², lo que expresado en cifras, suponía la atribución de diecisiete-

¹¹ La cuestión más polémica que se planteó en nuestro país sobre el Comité de las Regiones fue, sin duda, la de la elección, designación y nombramiento de los representantes españoles, ha expresado —con acierto— Moreno Vázquez, M., *Comité de Regiones...*, cit., p. 133.

¹² Los criterios que señaló fueron los siguientes:

— Que se garantice que sus miembros, tanto titulares como suplentes, sean cargos electos de rango inmediatamente inferior al estatal y/o que dispongan de una legitimidad democrática directa ante una asamblea regional o local.

— Que, en los Estados miembros cuya estructura sea predominantemente regional, estén representados en él cada una de las regiones constitucionalmente reconocidas.

— Que se garantice una representación de los poderes regionales y locales en función de su reconocimiento en el sistema institucional de los Estados miembros.

te puestos a las Comunidades Autónomas y los cuatro restantes a provincias y municipios. Así se puso de manifiesto durante el pleno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Comunitarios de diciembre de 1992, en la que las Comunidades Autónomas propusieron el reparto de escaños finalmente llevado a cabo.

Con anterioridad, Cataluña y País Vasco habían propuesto una composición exclusivamente regional, realizando una interpretación del Tratado en el sentido de que la inclusión de los representantes locales está prevista con carácter subsidiario para aquellos Estados miembros que no cuenten con una organización regional, lo que no es admisible y ello —como ha señalado Fernández Castaño—, en primer lugar, porque no todos los Estados miembros cuentan con algún tipo de entes regionales y, en segundo término, porque de haber contemplado el Tratado la representación de los entes locales con carácter subsidiario o alternativo a la de las regiones, se habría referido a «los entes regionales o locales» en lugar de requerir la representación de ambas categorías¹³. Ante la imposibilidad, por otro lado, de crear dos cámaras homogéneas, los representantes vascos y catalanes aceptaron librar cuatro escaños para las Entidades locales, como solución provisional, en espera de una futura modificación estructural del Comité que permitiese la separación de Cámaras.

Contra la propuesta adoptada en la Conferencia Sectorial de Asuntos Comunitarios mencionada se manifestó la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), pidiendo, a su vez, una distribución más equitativa que la propuesta: diez escaños para las Comunidades Autónomas, once para las Entidades locales, alegando que ésa había sido la pauta seguida en el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa y en el Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales. La FEMP materializó una denuncia ante la Comisión¹⁴ presentando el correspondiente escrito el 15 de diciembre de 1993 e, incluso, «amenazó» con recurrir ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la propuesta española que les otorgaba tan sólo cuatro de los veintiún puestos a cubrir. Por su parte, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) se pronunció —dándolo a conocer a la Comisión— a favor de que las llamadas Comunidades históricas (Cataluña, Galicia y País Vasco) tuvieran dos representantes cada una en el seno del CdR.

Finalmente, la composición establecida fue la propuesta por la Conferencia Sectorial citada; sobre veintiún asientos, diecisiete corresponden

¹³ FERNÁNDEZ CASTAÑO, Emilio, «En torno al Tratado...», *cit.*, p. 155.

¹⁴ Resolución aprobada en La Coruña por la Asamblea General Extraordinaria de la FEM de 6 de noviembre de 1993.

a las Comunidades Autónomas y cuatro a las Entidades locales, a propuesta de la FEMP.

España decidió, por tanto, beneficiar a las regiones frente a las demás entidades territoriales autónomas; todas aquéllas están representadas, mientras que sólo cuatro de estas últimas lo están y son más de ocho mil los municipios asentados en nuestro país. Este reparto responde fielmente a la efectiva distribución del poder (y a la discrecionalidad política) porque las provincias, en España, no ostentan competencias importantes y otras Entidades locales, como las comarcas o las islas, sólo existen en algunas Comunidades Autónomas¹⁵.

El Senado español, a propuesta de los grupos parlamentarios socialista, popular y de coalición canaria, aprobó, meses después del acuerdo de la Conferencia Sectorial a que nos hemos referido en diversas ocasiones, una moción, esto es, una mera recomendación de la Cámara al Ejecutivo incluyendo la distribución acordada por el Estado y los representantes de las Comunidades Autónomas e instando al Gobierno para que la propuesta a presentar por España se ajustara a los siguientes criterios:

- Los miembros que se propongan, titulares y suplentes, deberán tener la condición de electos o de responsables políticamente ante un órgano representativo (condición o requisito éste demandado, desde siempre, por las regiones y que el Tratado de Niza ha recogido en el primer apartado del artículo 263 TCE).
- Diecisiete titulares y suplentes lo serán en representación de cada una de las Comunidades Autónomas y cuatro titulares y suplentes por las Entidades locales.
- El titular y suplente de cada Comunidad Autónoma serán propuestos por el órgano al que corresponda la suprema representación de aquélla.
- Los representantes titulares y suplentes de las Entidades locales serán propuestos por la FEMP.

El Gobierno español, mostrando su conformidad con la moción aprobada por el Senado ya que no era sino plasmación de lo acordado en la

¹⁵ Para ORTEGA SANTIAGO, Carlos, «El Comité de las Regiones», *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Paloma BIGLINO CAMPOS (coord.), IDP-Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 41, la distinta clase de autonomía, la de las Comunidades Autónomas constitucionalmente garantizada y cualitativamente diferente y superior a la que corresponde a las Entidades locales y, lo que es más importante, la distinta intensidad de una y otra autonomía tiene su reflejo también en la intervención que les corresponde en los asuntos comunitarios, es una «razón de peso» para avalar el reparto entre representantes regionales y locales que se ha seguido en nuestro país. MORENO VÁZQUEZ, M., *Comité de las Regiones...*, cit., p. 134, sigue similar criterio para justificar el —«acertado», dice— reparto efectuado.

reunión de la Conferencia Sectorial de diciembre de 1992, remitiría la correspondiente propuesta al Consejo, como luego ha venido reiterando en los sucesivos mandatos del CdR.

En general, la doctrina jurídica española ha acogido favorablemente la propuesta acordada. Díez-Hochleitner —dos años antes— expuso una propuesta similar a la aprobada, argumentando que «diecisiete miembros deben ser a propuesta de las Comunidades Autónomas, y no sólo porque cualquier otra fórmula de reparto toparía con la necesidad de buscar equilibrios y consensos difíciles entre estos últimos, sino en particular, porque España no puede a mi juicio renunciar a reforzar su configuración como órgano esencialmente regional (se refiere al CdR); por lo demás, las materias sobre las cuales ejercerá su función consultiva corresponden fundamentalmente al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas»¹⁶.

Después, también se han pronunciado en sentido favorable Pérez González¹⁷, que considera correcto el criterio proporcional de reparto de puestos seguido porque es acorde con la filosofía implícita en el Tratado, en atención tanto a la denominación del órgano como al hecho de que buena parte de sus funciones consultivas se centren en aspectos de relevante o prioritario interés general; Bullaín¹⁸, atendiendo preferentemente al criterio de las materias que son competencia del CdR, también estima correcta la propuesta española; y, más recientemente, Ortega Santiago¹⁹ y Moreno Vázquez²⁰, apoyándose en el argumento de que la autonomía garantizada por la Norma constitucional a las Comunidades Autónomas es cualitativamente superior a la reconocida a las Entidades locales, asimismo, consideran acertada la distribución de escaños realizada por el Gobierno español.

Únicamente se ha expresado en contra, que nosotros conozcamos, Mangas Martín²¹, que, aunque en un primer momento defendió la propuesta acordada entre Gobierno y Comunidades Autónomas, también es cierto que sugirió una ponderación de este reparto teniendo en cuenta que cuatro autonomías son uniprovinciales y que bien pudiera haberse

¹⁶ Díez-Hochleitner, Javier, «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, D-18, 115, 1992, p. 94.

¹⁷ Pérez González, Manuel, «Algunas consideraciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea», *RIE*, vol. 21, n.º 1, 1994, p. 48.

¹⁸ Bullaín, Iñigo, «El Comité de las Regiones previsto en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Económica Europea*, B-78, octubre, 1992, p. 6.

¹⁹ «El Comité...», *cit.*, p. 41.

²⁰ *Comité de las Regiones...*, *cit.*, p. 134.

²¹ Mangas Martín, Araceli, «El nombramiento del Comité de las Regiones: el caso español», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 117, 1994.

reequilibrado este reparto con nombramientos más acordes con los derechos de los municipios y provincias²².

Aun cuando el Tratado no señale proporción ni criterio alguno respecto a cuántos deben representar a unas entidades y a otras en aquellos Estados miembros que disponen de los dos tipos de entidades y que, en definitiva, ésta sea una cuestión que se ha dejado a la discrecionalidad de los Estados, ello no significa que la propuesta, primero, y el nombramiento, después, no puedan ser objeto de revisión por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

La discrecionalidad de que gozan los Estados miembros para proponer el nombramiento de los miembros del CdR y el Consejo definitivamente para nombrarlos²³, está limitada por los principios de la identidad nacional que ha de respetar la Unión Europea (artículo 6 TUE), el efecto útil y de la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros.

El Tratado, como conocemos, establece que el CdR debe estar compuesto obligatoriamente por representantes de las entidades regionales y de las entidades locales. Esa designación de la dual representatividad —dice Mangas Martín— no puede alterar el indeclinable derecho de cada Estado miembro. Si un Estado miembro no está estructurado en regiones no puede verse obligado a proponer representantes regionales. Por el contrario, si un Estado miembro está organizado mediante entes regionales y locales, en la propuesta nacional y en la posterior Decisión del Consejo se ha de tener en cuenta la vinculación de la representatividad de los nombrados, por igual, con los entes regionales y con los entes locales²⁴.

Por su parte, el Consejo, antes de decidir el nombramiento, debe examinar la propuesta con el efecto útil del artículo 263, que conduce a rechazar cualquier interpretación de los Tratados que haga perder, debilitar o limitar su utilidad, inclinándose por una interpretación que les dé un significado actual²⁵.

Además —sigue escribiendo Mangas Martín— esta materia está regida, en íntima relación con el principio de autoorganización o de identi-

²² «Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea», *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 192-195.

²³ Sobre el papel de esta Institución comunitaria en el nombramiento de los miembros del CdR, *vid.*, HUICI SANCHO, L., *El Comité de las Regiones...*, *cit.*, pp. 153-160. Para esta autora, «la competencia del Consejo para nombrar a los miembros del CdR permite a esta institución cumplir una función de coordinador de las propuestas nacionales con el objeto de garantizar una composición adecuada del Comité», p. 157. A mi juicio, y la experiencia así lo demuestra, el Consejo se limita a ratificar la propuesta de los Estados miembros sin hacer reparo alguno.

²⁴ MANGAS MARTÍN, A., «El nombramiento...», *cit.*, pp. 12 y 13.

²⁵ *Op. cit.*, p. 12.

dad nacional, por el principio de autonomía institucional y procedimental al que el Tribunal de Justicia se ha referido afirmando que cada Estado miembro no tiene la obligación de adoptar «en el respeto de las formas y procedimientos de derecho nacional» todas las medidas necesarias a fin de garantizar el pleno efecto del Derecho comunitario²⁶.

Lo que, en definitiva, le ha llevado a postular —idea que nosotros compartimos— la exigencia de una proporción «equilibrada» entre representantes regionales y locales en aquellos Estados miembros que dispongan constitucionalmente de ambas instancias territoriales y sin que ello deba suponer una distribución al 50 por 100 de los escaños a ocupar.

Desde nuestro punto de vista, las opiniones que expresan los autores en favor o en contra de la corrección de la propuesta son, más o menos, atendibles. Sin embargo, me inclino a favor de una distribución más equilibrada entre regiones y entes locales, no sólo por las razones que, de manera sobresaliente, desarrolla Mangas Martín, sino porque debe tenerse presente que los miembros del CdR no son nombrados, como luego manifestaremos, para representar los intereses de su región, provincia o municipio concreto, sino para defender los intereses regionales y locales europeos —aunque sean muy heterogéneos—, por lo que no existe ningún obstáculo para que no todas las Comunidades Autónomas tengan un puesto en dicho órgano²⁷. Por otra parte, nuestra Constitución —como es sabido— reconoce autonomía a ambas instancias territoriales y, si bien la de las Comunidades Autónomas se significó tempranamente por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 4 de febrero de 1981 cualitativamente superior a la de municipios y provincias, no se debe minusvalorar la de este último tipo de entidades, lo que acontece cuando se le otorga tan exigua representación en el seno de este órgano comunitario o se la considera una razón determinante para justificar la distribución llevada a cabo. Por lo que se refiere a las materias sobre las que ejerce competencias este Comité, nadie duda que son de interés regional, pero también es cierto que tienen manifiestos intereses locales, por lo que no puede ser argumento determinante para otorgar una representación tan desmesurada a las Comunidades Autónomas sobre los entes locales. Finalmente, no debe olvidarse que el Comité creado en Maastricht lo es de regiones y de

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ En contra de esta opinión, aduciendo unas supuestas exigencias constitucionales de orden interno, se manifiesta ORTEGA SANTIAGO, C., «El Comité...», *cit.*, p. 41, para quien parece claro que la autonomía política que es propia de nuestro país, justifica que cada una de ellas disponga de una representación individualizada en el CdR. ¿Qué valor tendría este argumento si con ocasión de la ampliación de la Unión Europea a 25 se hubiera reducido la representación española a un número menor que las Comunidades Autónomas constituidas? ¿Supondría, en consecuencia, que España tendría que reformar su Constitución para ratificar el Tratado?

entes locales, aunque sólo lleve la denominación de las primeras y no haya sido lo anhelado por las regiones, lo cierto que tiene reconocida por el Tratado una composición dual que no puede desconocerse designando de manera tan mayoritariamente abrumadora representantes de las entidades regionales.

3.2. *El carácter y la naturaleza de la representatividad de los miembros del Comité de las Regiones*

Otras cuestiones, también polémicas, aunque más en el terreno doctrinal que en el práctico, han sido las suscitadas en relación con el carácter y la naturaleza de la representatividad de los miembros del CdR.

En relación con el carácter de los representantes de las entidades infraestatales, se ha debatido acerca de si los miembros de este Comité debían ser cargos electos de regiones y entes locales o, si por el contrario, lo podían ser meros funcionarios responsables de la política regional y local de los Estados miembros.

Este debate no afectó a España, pues, como hemos visto, desde el primer momento, se acordó que fueran representantes electos de Comunidades Autónomas y Entes locales los que ocuparan asiento en el Comité. En la actualidad, este debate carece de sentido porque el Tratado de Niza ha modificado el párrafo primero del artículo 263 TCE añadiendo que los representantes de los entes regionales y locales que compongan el Comité deben ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o políticamente responsables ante una asamblea elegida, satisfaciendo, de esta manera, una de las antiguas reivindicaciones del CdR planteadas ya con ocasión de la reforma del TUE en Amsterdam²⁸. Sin embargo, la polémica surgió como consecuencia de la parquedad de los preceptos reguladores de este órgano.

En efecto, el Tratado comunitario no se pronunciaba sobre si los miembros del CdR debían ser o no cargos electos, por lo que, en principio, debía entenderse que los Gobiernos nacionales quedaban en libertad a la hora de realizar la propuesta correspondiente, aunque no faltaron autores que entendieron que la responsabilidad política directa era deducible del propio TCE.

Mangas Martín²⁹ consideró que la representatividad política directa constituía una exigencia implícita del Tratado, deducible del Capítulo IV (artículos 198 A-198 C) y del artículo 4, que preveía las competencias

²⁸ CdR 136/95, Bruselas 20-21 de abril de 1995.

²⁹ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, Diego, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 249-250.

asignadas al Comité en beneficio de la Comisión y del Consejo; por otra parte, los principios de democracia y subsidiariedad que inspiraron el Tratado podrían perder su «efecto útil» si los miembros del Comité no fueran elegidos en la esfera más próxima de los ciudadanos.

El Parlamento Europeo preocupado por esta ausencia de regulación y ante la posibilidad de que los Estados miembros propusieran funcionarios para ocupar los puestos de este Comité, desvirtuando así el carácter de órgano representativo de regiones y entidades locales, dictó la resolución más arriba citada, en la que señaló unos criterios que debían ser seguidos por los Estados miembros a la hora de efectuar los nombramientos, entre los que incluía —como ya hemos expresado en páginas anteriores— el que los miembros de este órgano, tanto titulares como suplentes, fueran cargos electos de rango inmediatamente inferior al estatal y/o que dispusieran de una legitimidad democrática directa ante una asamblea regional o local. El propio Comité, por su parte, se ha pronunciado —como también hemos puesto de relieve— en numerosas ocasiones sobre este aspecto y, lógicamente, en el mismo sentido que lo ha hecho el Parlamento Europeo.

En nuestra opinión, teniendo en cuenta la naturaleza política que hemos predicado de este Comité³⁰, así como el principio de legitimidad democrática que inspira, en su conjunto, el funcionamiento de la Unión Europea, parece de todo punto razonable que los miembros del CdR, efectivamente, sean representantes democráticamente elegidos de las entidades infraestatales o que sean políticamente responsables ante una asamblea elegida.

En relación a España, Ortega Santiago³¹ ha cuestionado, primero, y criticado, después, la idoneidad de que altos cargos de la Administración autonómica sean miembros, aunque suplentes, del CdR. Para este autor, los altos cargos de la Administración de las Comunidades Autónomas no forman parte del Gobierno autonómico, que es, según las previsiones contempladas en los Estatutos de Autonomía, el responsable ante las Asambleas regionales correspondientes y no los altos cargos de la Administración, por lo que, en consecuencia, no parece adecuado que las Comunidades Autónomas se hagan representar en el CdR por éstos, ya que dejan de cumplirse los requisitos expresados ahora en el TCE para ser miembro de este órgano.

Otra cuestión, como hemos apuntado, que despierta un interés crítico es la relativa a la naturaleza de la representatividad de los miembros del CdR.

³⁰ Vid. nuestro trabajo en colaboración con SANZ RUBIALES, I., *El Comité de las Regiones...*, cit., pp. 45-50.

³¹ «El Comité...», cit., pp. 38 y 39.

El artículo 263 TCE concluye expresando que «Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad».

En mi opinión, esta dicción del precepto transcrito significa que los miembros de este órgano lo son a título personal y no asisten ni en calidad de representantes de su Estado ni en calidad de representantes de su región o entidad local. Representan colectivamente los intereses regionales y locales —los intereses de las entidades subestatales, en sentido amplio— en el seno de la Unión Europea y no son nombrados para defender los intereses peculiares de un entidad.

No ha sido ésta, sin embargo, la opinión común de la doctrina. Moreno Vázquez³² considera evidente que no es a los Estados a quienes representan los miembros del Comité en el seno de este órgano, pero ya no resulta tan claro que pueda afirmarse lo mismo de los entes regionales y locales. Aseverar que un Presidente de una Comunidad Autónoma no acude en calidad de representante de su respectiva entidad es cuanto menos cuestionable, y asegurar que está en el Comité para representar supuestos intereses regionales colectivos en el seno de la Unión Europea obligaría, en primer término, a plantearse si existen, de verdad, intereses regionales colectivos dentro de la Comunidad Europea y llevaría, en segunda instancia, a cuestionarse si los responsables políticos acuden al Comité con otra finalidad que no sea la de obtener una proyección a nivel comunitario de los interés de las regiones a las que representan.

Nadie discute, en efecto, que los miembros del Comité representantes de una región o entidad local concreta representen y defiendan a ésta en aquellos casos en que particularmente se vean afectadas, pero la cuestión no es ésta, sino, de conformidad con el Tratado comunitario, determinar a quiénes representan y, desde luego, no se puede llegar a otra conclusión que a la que hemos llegado. Defender que representan exclusivamente a la región o entidad local de la que proceden es negar la existencia del hecho infraestatal en la Unión Europea, amén de negar la representación a la mayoría de entidades subestatales que no tienen asiento en el Comité.

Por otro lado, interrogarse sobre la existencia de intereses regionales colectivos en la Unión Europea es lo mismo que hacerlo acerca de la existencia misma del hecho regional. Precisamente, el CdR se creó para atender una aspiración anhelada desde hacía tiempo por las regiones, que querían ver reconocidas su existencia, más allá de la mera consideración geográfica o económica, en el nivel comunitario y su participación en el

³² *Comité de las Regiones...*, cit., pp. 139-140.

proceso decisonal comunitario para que se tuvieran presentes sus intereses o, mejor expresado, el interés regional.

4. La participación española en la vida del Comité de las Regiones

Resulta una tarea harto ardua y en extremo compleja —por no calificarla directamente de imposible— analizar y exponer la participación española o, mucho mejor expresado, la de los miembros españoles que forman parte del Comité en la actividad desarrollada por éste desde su constitución, ya que tal trabajo obligaría a una comprensión exhaustiva y detallada de los dictámenes, de distinto tipo, emitidos a lo largo de los casi doce años de este órgano, descubriendo la propuesta inicial y, a continuación, las aportaciones presentadas por un miembro español del Comité y asumidas por la mayoría, de tal manera que pasaran a formar parte del dictamen emitido.

Sin embargo, aunque no afrontemos esa tarea, sí parece conveniente que resaltemos, aunque sólo sea a efectos de dejar constancia en estas páginas que conmemoran el XX aniversario del ingreso de España en las Comunidades Europeas, algunos datos destacables, en nuestra opinión, en la vida de este Comité y que proceden de la aportación de algunos de sus miembros españoles.

El CdR —como conocemos— celebró su sesión constitutiva los días 9 y 10 de marzo de 1994, en la ciudad de Estrasburgo, que es, como se sabe, una de las sedes del Parlamento Europeo. Los primeros miembros de este órgano fueron nombrados, según hemos puesto ya de relieve, por decisión del Consejo 94/65/CE, de 26 de enero de 1994. Por parte del Gobierno español, de acuerdo con el acuerdo adoptado por la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, fueron propuestos y, consecuentemente nombrados, los diecisiete Presidentes de las Comunidades Autónomas y los Alcaldes de Barcelona, Córdoba, La Coruña y Madrid.

En la primera sesión, el Comité procedió a la elección de su presidente, su primer vicepresidente y los veintiocho miembros restantes que integraban la Mesa. Además, en relación a sus órganos de gobierno —sobre todo, con respecto a su presidente— se acordó una triple alternativa no escrita en ninguna disposición. En concreto, se decidió una triple alternativa que tuviera en cuenta los siguientes criterios: políticos de derechas y de izquierdas o, mejor expresado, que representen a las dos grandes fuerzas políticas europeas (Partido Popular Europeo —PPE— y Partido Socialista Europeo —PSE—), regiones-ciudades y Asociación de Regiones de Europa (ARE)-Consejo de Municipios de Europa (CCRE). Pues

bien, esta decisión provocó que en el primer período de dos años resultara elegido presidente del CdR el señor Jacques Blanca, Presidente de la región francesa de Languedoc-Roussillon y miembro del PPE y de la ARE, y en el segundo período de mandato ostentó la presidencia —y por eso traemos aquí este tema a colación— el señor Pascual Maragall, Alcalde de Barcelona y miembro del PSE y del CCRE. Así, pues, un miembro español de CdR ha ostentado en el primer mandato de este órgano su presidencia.

Además, al tiempo que el señor Maragall ocupó la presidencia del CdR, el señor Juan José Lucas, Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y que en el primer período de dos años del Comité había sido miembro de la Mesa, pasó a desempeñar una Vicepresidencia, y los señores Fraga Iribarne y Rodríguez Ibarra —Presidentes de las Comunidades Autónomas de Galicia y Extremadura, respectivamente— fueron nombrados miembros de la Mesa del Comité.

Por lo expuesto, puede decirse que la participación, al menos en los órganos de gobierno, de los miembros españoles del CdR comenzó siendo alta, muy alta.

En el primer período del segundo mandato del Comité, los señores Lucas Jiménez, Fraga Iribarne y Rodríguez Ibarra mantuvieron los puestos que habían desempeñado en el anterior mandato del CdR. Además, el señor Lucas Jiménez fue nombrado presidente del PPE en el CdR, es decir, del grupo político integrado por los miembros del Partido Popular Europeo y el señor Zaplana Hernández-Soro presidente de la Comisión 1, encargada de la política regional y de la cooperación transfronteriza, temas decisivos, sin duda, para España.

En la actualidad, son miembros españoles de los órganos de gobierno del CdR los señores Alvarez Areces, Presidente del Principado de Asturias; Iglesias Rico, Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón, y Sanz Alonso, Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Como puede verse, la participación de los miembros españoles en los órganos de gobierno de este Comité ha ido disminuyendo, en mi opinión, en la misma proporción que el interés de las regiones por este órgano. Además, puede uno fijarse también que, con la excepción del señor Maragall, los miembros españoles del CdR procedentes de las Entidades locales no han desempeñado cargo alguno en los órganos de gobierno del Comité, lo que significa, desde el punto de vista interno, la «ocupación» que las Comunidades Autónomas han hecho de este órgano por considerar que debe representar fundamentalmente el escalón regional.

En cuanto a la actividad desplegada por el Comité, esto es, por lo que a los dictámenes, resoluciones o informes emitidos se refiere, la partici-

pación española también ha sido destacada. Sin ningún ánimo de exhaustividad, vamos a limitarnos a señalar algunos importantes dictámenes del CdR que han tenido como ponente a un miembro español de este órgano, lo que quiere decir que buena carga de la responsabilidad del contenido de este documento ha caído sobre él.

Así, podemos mencionar los siguientes:

- Dictamen sobre «Europa en marcha hacia la sociedad de la información. Plan de actuación» (CdR 21/95), Ponente Sr. Leguina Herrán.
- Dictamen sobre «La reforma del Tratado de la Unión Europea» (CdR 136/95), Ponente Sr. Puyol Soley.
- Dictamen sobre «Consideraciones de las regiones y municipios sobre la configuración de la política estructural a partir de 1999» (CdR 131/97) o, también, el Dictamen sobre la propuesta de reglamento por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales (CdR 167/98), Ponentes Sres. Fraga Iribarne y Behrendt.
- Resolución sobre la «Carta de las Naciones y regiones Europeas por el Medio Ambiente (Carta de Valencia)» (CdR 439/96, Ponente Sr. Giménez Abad.
- Dictamen sobre «Un mejor reparto y definición de competencias en la Unión Europea» (CdR 119/2002), Ponente Sr. Olivas Martínez.
- Dictamen sobre «La cohesión territorial» (CdR 38/2002), Ponente Sr. Valcárcel Siso.

En fin, desde el punto de vista de la actividad, la participación española, podemos afirmar, ha sido similar a la del resto de los miembros de los otros países, pues existe un criterio no escrito de reparto de asuntos que combina ideología de los ponentes, origen geográfico y temas a tratar.

5. La opinión del Comité desde la perspectiva regional española y nuevas aspiraciones

Este último epígrafe tiene por objeto dar cuenta de la percepción que las Comunidades Autónomas, pues son las principales protagonistas desde el punto de vista interno, tienen de este órgano de institucionalización de la cuestión regional en el seno de la Unión Europea. También haremos alusión, finalmente, a las aspiraciones de las Comunidades Autónomas que, junto con otras entidades subestatales, pretenden dar un paso más en el reconocimiento del hecho regional en la Unión Europea.

5.1. *La percepción española del Comité de las Regiones*

Las Comunidades Autónomas, que venían desde hacía tiempo —como conocemos— mostrando su deseo por que se creara un órgano que las reconociera como entidades políticas existentes en la Europa comunitaria más allá de su mera consideración geográfica, acogieron con satisfacción —como no podía ser menos— la propuesta de creación del Comité.

Cataluña y País Vasco, así como otras regiones europeas, consideraron la existencia del Comité un primer paso para una mayor presencia e influencia de las regiones en la Unión Europea, es decir, el Comité no era más que una solución provisional, válida pero provisional. Las críticas de estas poderosas regiones no se hicieron esperar al ver el texto del Tratado y se concentraron en la limitación de materias sobre las que podían emitir dictámenes, sobre la composición mixta del Comité (ellas hubieran querido un órgano exclusivamente representativo de las regiones) y sobre la dependencia estructural del Comité Económico y Social. Por su parte, el resto de Comunidades Autónomas y la propia representación del Gobierno español reconocieron la importancia del Comité para establecer una mayor presencia regional en los procesos decisionales europeos, más decisiva que el en ese momento existente Consejo Consultivo de las Entidades Locales y Regionales.

La existencia de este Comité ha sido, sin duda, verdaderamente beneficiosa para las Comunidades Autónomas por varios motivos.

En primer lugar, la creación de este órgano se encontraba en la línea de las demandas de las regiones españolas. España es un país con una profunda descentralización y, sobre todo, con algunas regiones especialmente dinámicas y poderosas que han venido postulando un mayor papel, sea en la formación de la voluntad de España que se expresa en Bruselas, sea en la ejecución de las políticas comunitarias en su territorio. En este sentido, la creación del CdR ha contribuido a la institucionalización de la descentralización regional, que otorga carta de naturaleza a la regionalización. Ahora bien, el reconocimiento del papel del Comité ha venido a reforzar la igualdad jurídica de las Comunidades Autónomas; el CdR ha constituido, desde este punto de vista, un contrapeso de las tendencias del federalismo asimétrico que se viene postulando en nuestro país. Debe reconocerse que, mientras en lo primero estaban de acuerdo todas las Comunidades Autónomas, es decir, el reconocimiento —como venimos señalando— del hecho regional en la Europa de las Comunidades, lo segundo es un efecto no deseado por algunas Comunidades Autónomas, que quieren verse especialmente significadas sobre las demás.

En segundo término, la ventaja mayor del Comité ha sido, sin lugar a dudas, la posibilidad de conocer el contenido de las propuestas de actos

jurídicos europeos que afectaban a las regiones, porque el proceso de adopción de estos actos exige la elaboración de un dictamen previo del Comité. Por eso, sus miembros (es decir, en nuestro caso todas las Comunidades Autónomas) deben recibir todas las propuestas de la Comisión y, así, conocer de primera mano y con rapidez toda aquella decisión que afecte a sus intereses.

Finalmente, aunque algunos han pretendido ver a las Comunidades Autónomas como un vínculo de los ciudadanos con la Unión Europea, en el sentido del principio de subsidiariedad e, incluso, han ido más allá extendiendo este principio a las relaciones entre los Estados nacionales y las correspondientes entidades infraestatales, debe recordarse que en España, la representación regional en este órgano comunitario es indirecta, ya que los designados son los Presidentes autonómicos elegidos por las Asambleas legislativas de cada Comunidad Autónoma y responsables sólo ante éstas. La verdadera representación de los «pueblos de los Estados miembros» no corresponde al Comité al que venimos dedicando este trabajo, sino al Parlamento Europeo, cuyas competencias vienen siendo ampliadas en las últimas reformas de los Tratados comunitarios hasta el punto de ser considerado un auténtico «colegislador».

En definitiva, para todas las regiones, la experiencia de funcionamiento del Comité —podemos afirmar— fue positiva, al menos, en sus primeros tiempos y especialmente para regiones menos desarrolladas, que tienen necesidad de fondos europeos y que no disponen de otros canales auténticamente eficaces para influir sobre las políticas comunitarias y, más en general, sobre la Unión Europea.

El CdR, en buena medida, ha servido como plataforma para el ejercicio de actividades para-diplomáticas de las Comunidades Autónomas, pero sobre todo ha permitido conocer en profundidad las políticas emanadas de la Unión Europea relativas a las regiones; por eso es comprensible el «entusiasmo» que suscita este órgano ante muchos responsables autonómicos.

Ahora bien, este idilio entre Comunidades Autónomas o, mejor dicho, entre algunas Comunidades Autónomas relevantes e influyentes y CdR no habría de durar mucho. Es ya un lugar común referirse a las críticas derivadas de una composición variada que acoge tanto a representantes de los entes regionales como locales, composición nunca deseada por los representantes regionales y que, además, se ha visto agudizada por la heterogeneidad de las entidades regionales representadas, ya que junto a auténticos poderes regionales nos encontramos con meras entidades administrativamente descentralizadas. Por ello, un grupo de entidades subestatales importantes, que se conocen con el nombre de «regiones con competencia legislativa» se vienen pronunciando desde hace tiempo por otro tipo de órgano que reconozca esta realidad.

En su momento, para evitar esa naturaleza híbrida del CdR propusimos que se crearan en el seno del Comité dos Cámaras, una para los representantes regionales y otra para los locales³³. Hoy, esa opinión nos parece insatisfactoria por cuanto la heterogeneidad resultaría, asimismo, absoluta en ambas Cámaras al estar integradas por regiones con competencias legislativas y departamentos regionales con mera descentralización administrativa, en el caso de la Cámara de las Regiones; o entidades locales grandes y pequeñas, autónomas o meras circunscripciones administrativas para la división del territorio nacional, en el caso de la segunda Cámara. La solución, a mi juicio, debe proceder más de la dimensión interna de los Estados miembros, esto es, de los cauces de participación que los Estados den a sus entidades infraestatales en las políticas y el funcionamiento de la Unión que de la institucionalización de múltiples organismos representativos de regiones, departamentos regionales, municipios, entidades intermedias, etc., en el seno de la Unión.

5.2. Viejas reivindicaciones y escasos logros

Las «larguísimas cartas a los reyes magos» —a juicio de algún autor³⁴— que el CdR ha remitido a los Jefes de Estado o de Gobierno con motivo de las reformas del Derecho originario que se han producido no han sido atendidas, en su mayor parte, por éstos, lo que ha motivado el disgusto, cuando menos, y el convencimiento del escaso papel que desempeña este órgano por parte de aquellas Comunidades Autónomas que aspiran a verse reconocidas de manera activa en la vida de la Unión³⁵.

En efecto, el CdR ha pedido desde obtener el status de institución y, por tanto, participar de manera más influyente en el procedimiento de adopción de actos normativos de la Unión Europea hasta obtener la oportuna capacidad procesal para obtener una legitimación activa privilegiada en los mismos términos que otras Instituciones u órganos tienen reconocida (el denominado *ius standi*) pasando por la ampliación de los supuestos de consulta al conjunto de materias de afectación regional y local o la ampliación, asimismo, de sus facultades consultivas a la institución par-

³³ *El Comité de las Regiones...*, cit., p. 175.

³⁴ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, «La reforma institucional y la cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Tecnos-UPV, Madrid-Bilbao, 1999, p. 129.

³⁵ Sobre las reivindicaciones expresadas por el Comité y los resultados de las reformas de este órgano por los Tratados de Amsterdam y Niza, *vid.* mis trabajos «El Comité de las Regiones en el Tratado de Amsterdam», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 186, pp. 181-188 y «El Comité de las Regiones cara a la ampliación: las modificaciones de Niza», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 218, 2003, pp. 25-34.

lamentaria y, por supuesto, la plena autonomía organizativa y presupuestaria, junto con la exigencia de que los miembros del Comité fueran titulares de un mandato electivo en una entidad regional o local, o que respondieran directamente ante una asamblea de elegida por sufragio universal directo.

Algunas de estas peticiones han sido recogidas en los Tratados comunitarios. Así, por sólo citar las dos últimas mencionadas, el Tratado de Amsterdam dio respuesta a aquellas reivindicaciones que tenían por objeto otorgar la autonomía organizativa y presupuestaria del Comité al suprimir el Protocolo n.º 16 anexo al Tratado de Maastricht y establecer la capacidad de aprobar el propio reglamento interno y el de Niza modificó el artículo 263 TCE disponiendo que el CdR estaría «compuesto por representantes de los entes regionales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida».

Otras, por el contrario, no han sido satisfechas por los Estados miembros, para quienes —debe señalarse— no ha estado nunca presente en las primeras líneas de sus preocupaciones la reforma de este órgano ni, por tanto, las aspiraciones regionales. Bélgica ha sido, en mi opinión, el único socio comunitario más proclive a las aspiraciones de las regiones por su configuración «cuasi» confederal; y, así, en la Conferencia Intergubernamental que propició la aprobación del Tratado de Niza este país propuso una serie de modificaciones relativas al CdR que recogían algunas de las demandas del propio órgano. En concreto, se referían a: la transformación de este órgano auxiliar en Institución; la creación de una obligación de motivación, por parte del Consejo y de la Comisión, en caso de que se hiciera caso omiso del dictamen del CdR; y la ampliación del acceso al Tribunal de Justicia a este órgano.

El CdR, en las evaluaciones que ha realizado a las correspondientes reformas del TCE³⁶, ha querido mostrar una actitud positiva, aunque no exenta de crítica y también, en buena medida, de resignación, ya que acogió positivamente las modificaciones que afectan a los artículos del Tratado que lo regulan, mostrándose satisfecho con que las CIG's hayan tenido en cuenta las demandas formuladas por este órgano, y, a continuación, lamenta que no se hayan hecho eco de las demás peticiones, si bien se limita a reiterar con insistencia las exigencias relativas a mejorar su participación en el proceso decisorio de la Comunidad, a expresar de nuevo sus

³⁶ Vid. Resolución sobre los «Resultados de la Conferencia Intergubernamental» (DOCE n.º C 64/28, de 27 de febrero de 1998) y Resolución sobre los «Resultados de la Conferencia Intergubernamental de 2000 y el debate sobre el futuro de la Unión Europea» (DOCE n.º C 253/25, de 12 de septiembre de 2001).

reivindicaciones con la finalidad, seguramente, de que en una próxima reforma del Tratado pudieran verse satisfechas.

Quizá, esta actitud mayoritaria del CdR, que siempre ha aprobado por unanimidad —y, en consecuencia, fruto del consenso entre entes tan heterogéneos— estas evaluaciones, ha propiciado el desencanto de los principales Länder, Regiones y Comunidades Autónomas que integran la Europa comunitaria y que, sin abandonar este órgano de participación, dirigen sus esfuerzos en otra dirección.

La Convención sobre el futuro de Europa —apoyada, desde su convocatoria por el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, por el CdR— y la posterior CIG prevista en el propio Tratado de Niza constituían el momento y el lugar oportuno para que las regiones expresaran sus reivindicaciones.

En su Resolución de 20 de noviembre de 2001 sobre «La preparación del Consejo Europeo de Laeken y el desarrollo de la Unión Europea en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004»³⁷, el CdR, después de recordar su satisfacción por la convocatoria de una Conferencia intergubernamental para el año 2004, así como por el objetivo de comenzar a preparar la misma por medio de un debate amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea, aprovecha para volver a expresar sus aspiraciones y manifestar nuevas reivindicaciones, en cuanto Comité, en la reforma del Derecho originario que se avecinaba, y, en este sentido:

- pedía el reconocimiento de su legitimidad institucional, de su estatuto especial como representante de los actores locales y regionales, y de su papel político en el debate sobre el futuro de la Unión, así como que se le concediera expresamente el derecho a participar como miembro de pleno derecho en los trabajos de la Convención encargada de preparar la Conferencia intergubernamental de 2004;
- proponía que se reconsiderara el papel que el CdR y los entes locales y regionales están llamados a desempeñar en la futura arquitectura europea de acuerdo con el principio de subsidiariedad;
- defendía que se concedieran al Comité amplias competencias para que éste pueda reforzar su influencia en el proceso decisorio europeo, así como que estas competencias deberían ir más allá de la función meramente consultiva;
- consideraba necesario que se otorgara al Comité el estatuto de institución, así como el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para defender sus derechos o en caso de que se contravenga el principio de subsidiariedad;

³⁷ CDR 104/2001 fin.

- pedía que la Comisión Europea y el Consejo estuvieran obligados a explicar de qué forma han tenido en cuenta los dictámenes del CdR o por qué no los han tenido en cuenta;
- instaba a que el CdR como tal fuera habilitado para interpelar oralmente y por escrito a la Comisión Europea;
- opinaba que las regiones y los entes municipales deberían tener una mayor participación en el proceso decisorio europeo en el marco de las delegaciones nacionales del Consejo.

En fin, el Comité volvía a manifestar sus aspiraciones con la intención de obtener alguna de sus viejas reivindicaciones y situarse en la arquitectura institucional europea con un mayor peso político que el que tenía.

Con posterioridad, en su 45.º Pleno, celebrado los días 3 y 4 de julio de 2002 (sesión del 4 de julio), el CdR aprobó por unanimidad su contribución a la Convención³⁸. Por lo que a nosotros ahora nos afecta, el CdR reclamaba que se le reconociera su legitimidad exclusiva como interlocutor institucional de los entes locales y regionales en el marco de la Unión y el reforzamiento de su papel institucional y sus funciones atribuyéndole el status de institución con el mismo rango que el resto de las instituciones comunitarias previstas en el artículo 7 TCE y reforzando su participación en los procedimientos de toma de decisiones, esto es, no quedando relegado al papel que ostentaba de órgano meramente consultivo y sin que sus dictámenes debieran ser seguidos por las instituciones dotadas de poder decisorial.

Como vemos, pues, el CdR no se ha separado del guión que se marcó ya con ocasión de la primera reforma de los Tratados que conoció. Si acaso, como puso de manifiesto en sus reivindicaciones ante la Cumbre de Niza, lo ha ampliado solicitando una mayor presencia institucional en el proceso de integración europea.

Los resultados de la Convención, primero, y de la CIG, después, no han visto colmadas las aspiraciones del CdR y, mucho menos, las de algunas Regiones de Europa. El Comité sigue siendo un órgano consultivo de la Unión, esto es, no ha alcanzado el rango de institución comunitaria (artículo I-32 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa³⁹), sus dictámenes no tienen carácter vinculante ni las instituciones que pueden o deben pedírselos están obligadas a justificar por qué no siguen sus recomendaciones; no tiene una mayor participación en el pro-

³⁸ Contribución del Comité de las Regiones a la Convención Europea, Bruselas, 8 de julio de 2002, CDR 127/2002 fin.

³⁹ Bruselas, 29 de octubre de 2004, CIG 87/1/04, REV 2.

ceso decisonal europeo que la que tenía; y, finalmente, no tiene otra legitimación para acudir ante el Tribunal de Justicia más que cuando vea vulneradas sus prerrogativas, a tenor de lo dispuesto en el artículo III-365.3 del texto que acabamos de citar.

En fin, la llamada Constitución Europea no va a suponer ningún avance ni para el CdR ni para las aspiraciones de las Regiones que quieren ver incrementada su presencia y su influencia en la Unión Europea, por lo que es fácil prever que durante algún tiempo todo permanecerá como está.

España y el Magreb a los veinte años de la adhesión de España a las Comunidades Europeas

Carlos Echeverría Jesús

Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. DE LA ADHESIÓN A LA PRIMERA PRESIDENCIA ESPAÑOLA (1986-1989).—3. LA MULTILATERALIZACIÓN DE LAS RELACIONES EN LOS AÑOS NOVENTA.—4. LA ESPECIFICIDAD DEL MAGREB EN EL CONTEXTO MULTILATERAL DEL PROCESO DE BARCELONA.—5. UNA POLÍTICA EXTERIOR PLENA DE POTENCIALIDADES.—6. CONCLUSIONES.

1. Introducción

A los veinte años de la adhesión de España y de Portugal a las Comunidades Europeas es un buen momento para hacer balance de la política exterior española hacia el Magreb, reforzada indudablemente gracias a su pertenencia a la hoy Unión Europea (UE) en cuyo seno los diversos Gobiernos que se han sucedido en Madrid han sabido dotar a la Unión de un fuerte dinamismo mediterráneo a la vez que, en una dimensión estrictamente bilateral, España continuaba el forjamiento de una verdadera política global hacia los cinco Estados del Magreb —Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez— huyendo de la nefasta experiencia de la política de equilibrios, básicamente entre Marruecos y Argelia, que no dio sino resultados amargos a lo largo de los años setenta y buena parte de los ochenta del pasado siglo¹.

En 2002 el Magreb pasó a superar en términos comerciales la importancia que tradicionalmente había venido teniendo Iberoamérica para España; ese año nuestro país exportó más a los cinco Estados citados (3.103 millones de euros) frente a lo exportado a Iberoamérica (3.097 mi-

¹ Véase un estudio más amplio y que abarca el último cuarto de siglo de la política exterior española hacia el Mediterráneo y el Magreb en ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos, «La política mediterránea de España desde 1975», en TUSELL, Javier (coord.), *La transición a la democracia y el Reinado de Juan Carlos I*, Tomo XLII de JOVER ZAMORA, José María (dir.), *Historia de España de Menéndez Pidal*, Madrid, Espasa Calpe S.A., 2003, pp. 815-829.

llones de euros), y ello a pesar de la enorme diferencia en Producto Interno Bruto de ambas regiones, de la solidez de los lazos tradicionales entre España y los países iberoamericanos y a pesar, también, de la grave crisis bilateral con Marruecos de dicho año².

2. De la adhesión a la primera presidencia española (1986-1989)

Las inquietudes con las que en el Magreb se percibían las negociaciones que en 1985 llevaron a la firma solemne de la adhesión de los dos Estados ibéricos a las Comunidades y la entrada efectiva de ambos a partir del 1 de enero de 1986 recibieron como respuesta el reforzamiento de las políticas de cooperación de carácter bilateral con los tres Estados del Magreb central —Argelia, Marruecos y Túnez—, reflejado en firmas de Protocolos Adicionales a los Acuerdos de Cooperación de 1976 entre Bruselas y los socios magrebíes y en una nueva generación de Protocolos Financieros que tenían en cuenta el nuevo escenario de una Comunidad ampliada. Este reforzamiento se dio en un marco jurídico-político nuevo que fue el de la denominada Nueva Política Mediterránea, que duró desde 1985 hasta 1990 y que sucedía al período anterior conocido como el de la Política Global Mediterránea lanzado por Bruselas en 1975 y durante cuya vigencia se negociaron, firmaron en 1976 y entraron en vigor en 1978 los Acuerdos de cooperación con los países del Magreb³.

Para ahondar en el objeto de estudio de este artículo es más interesante revisar el entorno bilateral y subregional que rodeó a aquellos años y que culminamos, en una primera fase, con la primera Presidencia española de las Comunidades, en el primer semestre de 1989. El Acuerdo de Pesca con Marruecos de 1983 y el gasístico con Argelia de 1985 habían creado dos precedentes positivos que luego llevarían a vínculos más fuertes a fines de esa década, a saber: al Acuerdo cuatrienal de Cooperación Económica y Financiera con Marruecos, en 1988, por un montante de 125.000 millones de pesetas, y al trienal firmado con Argelia en febrero de 1989 por un montante de 135.000 millones de pesetas en créditos blandos había que añadir tres Acuerdos también bilaterales de Cooperación en el Ambito de la Defensa firmados con Túnez, en 1987, con Mauri-

² «Magreb. Posibilidades de negocios», *Informe Semanal de Política Exterior* (en adelante, *ISPE*), n.º 362, 19 mayo 2003, p. 7.

³ Dichas fases y su importancia para cada uno de los Estados magrebíes han sido estudiadas pormenorizadamente por el autor en su tesis doctoral *La Cooperación de la Comunidad Europea con los Países del Magreb*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid-CD-Rom-ISBN 84-669-0183-3, 2001.

tania en 1989 y con Marruecos en 1989. La idea de firmar un Acuerdo en dicho ámbito también con Argelia, que se vislumbraba a fines de los ochenta y principios de los noventa, hubo de ser retrasada ante el incremento de la violencia en el gigante magrebí en aquellos años debiendo esperar hasta julio de 2003 para poder firmarlo⁴.

En 1989 se produjo una novedad en la región magrebí que permitiría un juego diplomático nuevo tanto a España como a otros países comunitarios en los siguientes años: nos referimos a la firma en Marrakech, el 17 de febrero de ese año, del Tratado constitutivo de la Unión del Magreb Árabe (UMA) entre los tres Estados del Magreb central y los dos del denominado «Magreb periférico», Libia y Mauritania⁵. Esta iniciativa de cooperación y de integración subregional, pronto paralizada por las crisis concretas de Libia —sometida a embargo por el Consejo de Seguridad de la ONU desde abril de 1992 por su vinculación con varios atentados terroristas— y la tensión entre una Argelia sumida en la violencia y un Marruecos ocupante del Sáhara Occidental y adversario tradicional de Argel en la región, ha sido al menos una referencia permanente para quienes en la orilla septentrional del Mediterráneo Occidental no han dejado de ver la necesidad de avanzar en términos de cooperación entre entes subregionales para crear un Mediterráneo más estable y próspero.

España siempre estuvo a la cabeza de los Estados que trabajaron para dinamizar la diplomacia multilateral en el Mediterráneo Occidental, reflejada en la creación en 1990 del denominado Grupo 5+4 —agrupando en un marco de cooperación diplomática de carácter informal a los cinco Estados magrebíes con España, Francia, Italia y Portugal— y que en 1991 pasa ya a denominarse 5+5 tras la incorporación de Malta. En paralelo, realidades como el fin de la Guerra Fría, la segunda Guerra del Golfo —la que enfrentó a Irak con la sociedad internacional tras su invasión de Kuwait en agosto de 1990— o la maduración progresiva de diversos actores regionales llevaron a un proceso de entendimiento progresivo en el lado oriental de la cuenca mediterránea que permitió también idear escenarios como el propuesto por España y apoyado por Italia de convocar una Con-

⁴ ECHEVERRÍA, Carlos, *Las Fuerzas Armadas Argelinas: desafíos nacionales e internacionales*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos-Working Paper n.º 2004/3, 1 de marzo de 2004, pp. 30-31.

⁵ La primera declaración de un Estado miembro fue la española, fechada en la misma tarde del 17 de febrero y doblemente importante por detentar entonces la Presidencia de la Comunidad Europea, luego seguida por la francesa el 18 y por la del Consejo en el marco de la entonces Cooperación Política Europea (CPE) el día 22 del mismo mes. Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C., «Spain in the Mediterranean», en STAVRIDIS, Stelios; COULOUMBIS, Theodore; VEREMIS, Thanos; WAITES, Neville (eds.), *The Foreign Policies of the EU's Mediterranean States and Applicant Countries in the 1990s*, Londres, MacMillan Press Ltd, 1999, p. 102.

ferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo. Aunque esta CSCM no vio nunca la luz como tal sí sirvió de estímulo tanto para la Conferencia de Paz para Oriente Medio, celebrada en Madrid en el otoño de 1991 y que dio lugar a un Proceso de Paz inmediatamente después, como para la Conferencia de Barcelona que en noviembre de 1995 abrió una fase nueva y revolucionaria en la historia de las relaciones de la Unión Europea con sus socios mediterráneos y que llega hasta hoy⁶.

3. La multilateralización de las relaciones en los años noventa

La década de los noventa, que será la de la multilateralización de las relaciones de la Unión con el Mediterráneo en su conjunto, comienza con el reforzamiento español de sus lazos bilaterales con su tradicional socio prioritario en el Magreb: el 4 de julio de 1991 Madrid y Rabat firmaban el Acuerdo de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación que luego sirvió de modelo para otros que se irían firmando en años sucesivos con Túnez, en octubre de 1995, y con Argelia en octubre de 2002⁷.

En un ámbito multilateral, España hubo de ayudar a sortear algunas dificultades que en aquellos años obstaculizaban el proceso de entendimiento regional: desde el veto del Parlamento Europeo a la renovación del Protocolo Financiero con Marruecos por las críticas de la Eurocámara al bloque marroquí de la aplicación del Acuerdo de Paz firmado por Rabat con el Frente Polisario y a la situación de los derechos humanos en el país magrebí, hasta el agravamiento de las crisis argelina y libia antes citadas se hacía necesaria una gran habilidad diplomática para mantener un discurso voluntarista en clave de cooperación y de entendimiento entre ambas orillas. A ello contribuyeron precisamente dos documentos elaborados por españoles aunque en marcos distintos: el primero lo fue por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, encargado por sus homólogos en febrero de 1992 en el marco de la Polí-

⁶ La CSCM como tal siguió siendo tratada en foros como la Unión Interparlamentaria, que celebró dos seminarios internacionales monográficos sobre ella: el primero en Málaga, en junio de 1992, y el segundo en La Valetta en noviembre de 1995. Véase *II Conférence Interparlementaire sur la Sécurité et la Coopération en Méditerranée. Document Final*, La Valetta (Malta), 1-4 de noviembre de 1995.

⁷ La prioridad tradicional concedida por todos los gobiernos españoles a Marruecos deriva no sólo de las potencialidades de las relaciones, que son muchas, sino también de las múltiples dificultades que afectan desde una perspectiva histórica a éstas. Para profundizar en dichos aspectos véase el testimonio de Alfonso DE LA SERNA, quien fuera Embajador de España en Rabat entre 1977 y 1983 tras haberlo sido en Túnez entre 1968 y 1973, *Al sur de Tarifa. Marruecos-España: un malentendido histórico*, Madrid, Marcial Pons-Historia, 2001.

ticas Exterior y de Seguridad Común (PESC), y que versaba sobre la situación política en el Magreb; el autor del segundo fue el entonces Comisario europeo responsable de la política mediterránea, Abel Matutes, y en él describía los desafíos económicos de la región magrebí. Ambos fueron estudiados y aprobados por el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en los días 26 y 27 de junio de 1992, que puso los pilares a una necesaria iniciativa europea hacia las orillas sur y este del Mediterráneo que cristalizó tres años después en el lanzamiento del Proceso de Barcelona.

Precisamente una fórmula impulsada por España y otros países europeos inicialmente para Marruecos en 1991 —la de crear una Zona de Libre Cambio (ZLC) con este país para, en parte, compensar la negativa tajante de Bruselas de considerar siquiera su candidatura presentada en 1987 a la adhesión a las Comunidades dado el obstáculo fundamental de carácter geográfico⁸— sirvió luego para diseñar uno de los pilares fundamentales del Proceso de Barcelona: la creación de una ZLC entre la Unión y sus socios mediterráneos en el horizonte de 2010 acompañada en paralelo de otros ambiciosos avances en las otras dos cestas del Proceso, la política y de seguridad y la social, cultural y humana.

En esos años y en el ámbito concreto de la seguridad y de la defensa España lograba también importantes avances impulsando y dinamizando espacios de carácter multilateral que con el tiempo serían revolucionarios. Tras haber madurado en la Directiva de Defensa Nacional 1/92, firmada por el Presidente Felipe González el 27 de marzo de 1992, la necesidad de mantener relaciones pacíficas con los países vecinos, y que se reflejaba para lo que al Magreb respecta en los Acuerdos de Cooperación en el ámbito de la defensa citados, España impulsó en las organizaciones internacionales competentes en la materia a las que pertenecía una aproximación a los vecinos magrebíes en términos de diálogo de seguridad y de exploración de espacios potenciales de cooperación⁹. Así se lanzaron diversos diálogos: en el mismo 1992 el diálogo pionero en la materia, el de la Unión Europea Occidental (UEO), con Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez; en diciembre de 1994 en Budapest el de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); y en febrero de 1995 la deno-

⁸ En diciembre de 1993 España y Francia habían dirigido una carta conjunta a la Presidencia belga de la Unión solicitando un tratamiento particularizado y reforzado para con Marruecos que se reflejara en un Acuerdo de Asociación. Esta sería posteriormente la figura diseñada en Barcelona para actualizar las relaciones bilaterales clásicas con los socios mediterráneos y se empezaron a negociar y a firmar de inmediato comenzando con el pionero Túnez en 1996 y culminando con Siria en 2004. Véase «Firma del Acuerdo de Asociación entre Siria y la UE», *Diálogo Mediterráneo*, n.º 35, diciembre 2004, p. 24.

⁹ PRATS, Rafael, «Reunión de la Junta de Defensa Nacional», *Revista Española de Defensa*, abril 1995, pp. 12-13.

minada Iniciativa Mediterránea de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la que con los años más resultados dará y a la que el último Estado magrebí en incorporarse fue Argelia en abril de 2000¹⁰. También es destacable el protagonismo español en el Foro Mediterráneo, un marco informal propuesto en 1991 por el Presidente egipcio, Hosni Mubarak, que sirve a modo de útil grupo de presión de once Estados mediterráneos, todos ellos miembros del Proceso de Barcelona y que incluye tanto a España como a los tres países del Magreb central. Sobre la necesidad vital de crear confianza en un entorno de recelos históricos España fue pionera predicando con el ejemplo, como cuando en noviembre de 1994 aprovechó su papel de país anfitrión de las maniobras multilaterales «Tramontana 94» invitando a los agregados de Defensa de los países del Magreb a presenciar como observadores un ejercicio multilateral que despertaba recelos por su ubicación, en Almería, por los Estados que en él participaban —España, Francia, Italia y Portugal— y por su supuesto de evacuación de ciudadanos occidentales de un país en conflicto cuya definición ficticia podía recordar demasiado a un escenario norteafricano.

Los trabajos finales que llevaron a la celebración de la Conferencia de Barcelona, en los días 27 y 28 de noviembre de 1995, y la propia Conferencia reuniendo a los ya Quince de la Unión con doce socios de las orillas sur y este se celebraron en el marco de una nueva Presidencia española de la UE, la segunda, que se simultaneaba además con la Presidencia de la UEO en el segundo semestre de 1995¹¹. Aparte del impulso a la multilateralización de las relaciones euro-mediterráneas es importante destacar el esfuerzo español para mantener viva la vigencia del Magreb como realidad y que se reflejó en la presencia de Mauritania —ligada con las Comunidades jurídicamente en un marco distinto al Mediterráneo, el de los países ACP— no sólo en los diálogos de seguridad citados sino como observador en la Conferencia de Barcelona. Fue precisamente en la capital catalana donde se propició el paso revolucionario que fue el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Mauritania e Israel, siendo las Embajadas de España en Nuakchott y en Tel Aviv las que albergan las secciones de intereses de Israel y de Mauritania respectivamente.

¹⁰ El verdadero impulso a la decisión que se toma después por el Consejo Atlántico se dio en la reunión informal de Ministros de Defensa de la OTAN celebrado en Sevilla en septiembre de 1994.

¹¹ Todos los documentos producidos por el Proceso de Barcelona, incluida la propia Declaración de Barcelona de 28 de noviembre de 1995 y el boletín diario *Euromed Synopsis* que recoge actividades y referencias ligadas a la cooperación euro-mediterránea pueden obtenerse en <http://europa.eu.int/comm/external_relations/>.

4. La especificidad del Magreb en el contexto multilateral del Proceso de Barcelona

Tras su victoria electoral en marzo de 1996 el Presidente, José María Aznar, mantuvo la intensidad de la política mediterránea de España así como la especial atención que el Magreb requiere. El nombramiento de Abel Matutes como Ministro de Asuntos Exteriores reforzaba la proyección mediterránea y magrebí de la política exterior española pues aparte de haber sido el responsable de la introducción de la Política Mediterránea Renovada en la agenda de las relaciones exteriores comunitarias había sido, recordémoslo, el autor del informe económico sobre el Magreb encargado por los Ministros de Asuntos Exteriores comunitarios para completar el informe más político encargado al Ministro Fernández Ordóñez¹².

Junto al reforzamiento de las relaciones con Marruecos —que heredaba los resultados positivos de la Cumbre bilateral de Rabat que en febrero de 1996 había logrado poner fin a dos años de desencuentros por agrias discusiones agrícolas y pesqueras¹³— el primer Gobierno Aznar reforzaba las relaciones con Argelia ahondando en el objetivo estratégico español de huir de la política de equilibrios y de avanzar hacia una política global con el Magreb. Junto a la especial sensibilidad que ha caracterizado a las legislaturas del Presidente Aznar hacia la lucha internacional contra el terrorismo —una ayuda de la que Argelia estaba entonces muy necesitada— se unía en 1996 otra realidad que llevó al reforzamiento de relaciones entre Madrid y Argel que llega hasta hoy: la inauguración del gasoducto Magreb-Europa o «Pedro Durán Farell», bautizado así años después en memoria de quien gracias a su tesón y a su visión de futuro había logrado convencer a tantos incrédulos de la necesidad de construir tal vínculo energético de carácter estratégico y que a Argelia, junto a las innegables ventajas económicas, le daba un gran respaldo político en su lu-

¹² El Comisario Matutes fue sucedido en su cargo a fines de 1992 por otro español, Manuel Marín, que mantuvo también un gran activismo en pro de la profundización de la política mediterránea de la Unión. Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C., «La reforma de la política mediterránea de la Comunidad Europea», en MARQUINA, Antonio (ed.), *El flanco sur de la OTAN Madrid*, Editorial Complutense-Relaciones Internacionales, n.º 2, 1993, pp. 117-128.

¹³ Es importante destacar que pocos días antes de la celebración de la Conferencia de Barcelona las tensiones bilaterales hispano-marroquíes aún persistían: en noviembre de 1995 había sido aprobada una moción por unanimidad en el Congreso de los Diputados rechazando el Acuerdo de Asociación UE-Marruecos por lo que éste podía tener de dañino para los intereses agrícolas y pesqueros españoles, un hecho que hacía peligrar la participación de Marruecos en la Conferencia que finalmente sí se produjo. Véase FERRÁN, Gabriel, «Los orígenes del Comité Averroes», *2010 Mediterranean Free Trade Zone*, n.º 7, noviembre 1997, p. 26.

cha contra el terrorismo yihadista¹⁴. En 1999 Argelia fue el primer socio comercial de España en el mundo árabe y ésta el segundo inversor mundial en el sector energético argelino, y en 2004 se incrementaba en un 50% la capacidad del gasoducto Magreb-Europa¹⁵. Para España y para Europa dicho gasoducto que atraviesa Marruecos es además un símbolo de su incansable esfuerzo por lograr un Magreb integrado y estable como vecino inmediato por el sur de la UE¹⁶. Por otro lado, desde el año 2000, las compañías Cepsa y Sonatrach ya comenzaban a estudiar la viabilidad de la construcción de un segundo gasoducto, esta vez directo entre Orán y Almería¹⁷.

Con Marruecos, el cierre el 30 de noviembre de 1999 de los caladeros bajo soberanía o jurisdicción marroquí para los pesqueros comunitarios dio comienzo a una crisis que se iría agravando —alimentada también por otros fenómenos en expansión como el tráfico de drogas o el incremento de la inmigración irregular— hasta llegar a su cénit en el verano de 2002 con la ocupación marroquí del islote Perejil¹⁸. De este marco de enrarecimiento progresivo salvamos un paréntesis como fue el de la visita oficial del rey Mohamed VI a España, en septiembre de 2000, y a los once años de la histórica realizada por Hassán II en 1989. El verdadero enrarecimiento vendría con el voto favorable español, en el Consejo de Ministros de Pesca de la Unión celebrado en Luxemburgo el 25 de abril de 2001, a la suspensión definitiva de las negociaciones pesqueras entre Marruecos y la Unión que estuvo acompañado de duras palabras del Presidente Aznar: tal situación provocó un viaje relámpago a Madrid el 27 de abril de los Ministros marroquíes de Asuntos Exteriores, Mohamed Benaissa, y de Interior, Ahmed Midauí, en un intento de recuperar el pulso de las relaciones¹⁹. El enrarecimiento no impidió que las relaciones siguieran desarrollándose

¹⁴ Véanse los artículos de Pedro DURÁN FARELL, «La gasificación de España», *El País*, 7 julio 1990 y «Una reflexión mediterránea desde Euromed», *El País*, 6 diciembre 1995.

¹⁵ «Argelia. El viaje de Aznar», *ISPE*, n.º 223, 5 junio 2000, pp. 5-7.

¹⁶ Sobre la profundización de las relaciones entre España y Argelia véase ECHEVERRÍA, C., «L'Algérie, tout près de l'Espagne», *Diálogo Mediterráneo*, n.º 26, octubre 2002, pp. 17-18.

¹⁷ «Magreb. Argelia: el negocio del gas», *ISPE*, n.º 241, 30 octubre 2000, p. 7.

¹⁸ «España-Marruecos. Pesca e inmigración», *ISPE*, n.º 224, 12 junio 2000, pp. 3-4. En lo que al tráfico de drogas respecta es destacable que la frontera septentrional argelino-marroquí es escenario de tráfico de droga que desde el Rif inunda ciudades argelinas como Orán, Maghnia, Tlemcen o Sidi-Bel-Abbès, o bien da el salto por vía marítima a Marsella o a Alicante, así como a otras localidades del Levante español. Véase «Magreb. Argelia y Marruecos, a la greña», *ISPE*, n.º 307, 18 marzo 2002, p. 7.

¹⁹ Marruecos había mostrado a lo largo de más de un año de pulso que su visión del futuro era distinta a la práctica desarrollada hasta entonces; por otro lado, el ambiente preelectoral en Marruecos no era preludio de un próximo entendimiento sino más bien de todo lo contrario como así fue finalmente. Véase «Marruecos. Tensión entre Madrid y Rabat», *ISPE*, n.º 267, 14 mayo 2001, pp. 6-7.

se en otros ámbitos y así el 20 de julio de 2001 el Consejo de Ministros aprobaba el reglamento de la nueva Ley de Extranjería y el 25 el Ministro de Interior, Mariano Rajoy, y el de Empleo marroquí, Abbas el Fassi, firmaban un convenio bilateral de mano de obra²⁰. Tres meses después la llamada a consultas del Embajador de Marruecos en Madrid, Abdesalam Baraka, el 27 de octubre de 2001, y la cancelación por Marruecos de la Reunión de Alto Nivel prevista para diciembre y que llevaba sin reunirse desde 1999 eran ya evidentes muestras del enfriamiento bilateral²¹.

En abril de 1999, la suspensión —que no levantamiento en aquel momento²²— de las sanciones de la ONU contra Libia una vez el régimen del Coronel Muammar el Gadafi había adoptado medidas con respecto a los atentados aéreos de Lockerbie (1988) y Níger (1989) permitía a España ahondar en su política global hacia el Magreb pudiendo aproximarse con cautela al miembro de la UMA hasta entonces ausente de toda iniciativa multilateral y con el que las relaciones bilaterales se habían limitado al comercio, permitido por el carácter parcial del embargo impuesto por el Consejo de Seguridad de la ONU en 1992²³. En lo que a Mauritania respecta la presencia española se ha acelerado en los últimos años: en el año 2000, del centenar de buques comunitarios faenando en aguas mauritanas 90 eran españoles, mayoritariamente de Cádiz y Huelva, que podían pescar en unos momentos en los que la mayor parte de la flota andaluza se encontraba amarrada por la interrupción de las actividades en Marruecos²⁴.

Volviendo al marco subregional, la especial sensibilidad del Presidente Aznar ante la amenaza terrorista llevó a que durante los años de Gobierno del Partido Popular España fuera especialmente activo en el desarrollo de la conocida como Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO), creada en 1995 con la Declaración de Túnez de enero de ese año y a la que se incorporó Libia en 1999 albergando Trípoli la reunión ministerial anual en 2002. Su séptima reunión anual, celebrada en Valencia el 13 y 14 de junio de 2001, fue presidida por el entonces Mi-

²⁰ «Inmigración. Tras el reglamento de Extranjería», *ISPE*, n.º 278, 30 julio 2001, p. 7.

²¹ «España-Marruecos. La extraña crisis», *ISPE*, n.º 289, 5 noviembre 2001, pp. 6-7.

²² En abril de 1999 habían sido trasladados a Holanda para ser juzgados los dos agentes libios sospechosos de haber cometido el atentado de Lockerbie. Véase «Libia. Hacia el fin del aislamiento», *ISPE*, n.º 226, 26 junio 2000, p. 5.

²³ Detrás de ello estaba una dependencia española en un 23% del excelente petróleo libio —porcentaje superior para otros países europeos como Italia— y el pragmatismo de una sociedad internacional que no había aceptado, como era el deseo de los EEUU, imponer un embargo también comercial a Libia. Véase «Repsol YPF E&P en Libia», *Cuadernos de Diálogo Mediterráneo*, n.º 2, octubre 2001, p. 7.

²⁴ «Magreb. La olvidada Mauritania», *ISPE*, n.º 261, 26 marzo 2001, p. 7.

nistro de Interior Mariano Rajoy²⁵. También la lucha antiterrorista unió aún más a dos líderes como los Presidentes argelino y español, Buteflika y Aznar: éste fue de hecho, con su visita oficial a Argel de 17 y 18 de julio de 2000, el primer jefe de Gobierno de la UE que visitaba Argelia desde 1992, lo que fue percibido como un gran gesto de solidaridad con el pueblo argelino y de confianza en su victoria contra el terrorismo yihadista un año antes de que éste se convirtiera en una amenaza mundial con los atentados del 11-S²⁶. La última reunión del CIMO ha tenido lugar en Túnez el 25 de junio de 2004, y a los tres meses de los macroatentados de Madrid del 11 de marzo el tema central en la agenda ha sido la lucha antiterrorista²⁷.

Como estamos viendo la cooperación en el Mediterráneo Occidental viene de antiguo y es importante destacar que en muchos casos ha constituido el embrión de lo que luego acabaría convirtiéndose en el diálogo euro-mediterráneo extendido a toda la cuenca. Así, el Grupo 5+5 retomaba sus actividades en Lisboa el 25 de enero de 2001, nueve años después de su interrupción, reuniendo a los cinco miembros de la UMA con los cinco europeos del denominado «arco latino» y lo hacía en un contexto de crisis tanto del Proceso de Paz para Oriente Medio como del propio Proceso de Barcelona como veremos a continuación²⁸. Aunque la activación del Grupo 5+5 no pudo evitar que en 2002 la UMA fracasara en sus intentos de reunirse en la Cumbre en los días 21 y 22 de junio en Argel²⁹, sí es preciso señalar que, al año siguiente, a la UMA se le ofrecía una nueva oportunidad de avance con la celebración en Túnez, en los días 5 y 6 de diciembre de 2003, de la cumbre presidencial del Grupo 5+5 que siguió de forma inmediata a la reunión ministerial euro-mediterránea de Nápoles (Barcelona VI) de 2 y 3 de diciembre. Pero también entonces las desavenencias magrebíes persistieron —de hecho la Cumbre de la UMA prevista para el mismo mes no se celebró— y los líderes europeos se centraron más en su debate interno en torno al proyecto de Constitución Europea que en desbloquear procesos mediterráneos³⁰. El Grupo 5+5 ha vuelto a

²⁵ «Mediterráneo. Cooperación en asuntos de interior», *ISPE*, n.º 276, 16 julio 2001, p. 7.

²⁶ En el apartado concreto de la lucha antiterrorista el 24 de julio el Director General de la Policía español, Juan Cotino, y su homólogo argelino, Alí Tounsi, firmaban un acuerdo de cooperación entre ambos cuerpos. Véase «Argelia. Tras el viaje de Aznar», *ISPE*, n.º 31, julio 2000, pp. 3-4.

²⁷ «El Magreb y Europa se unen en la lucha antiterrorista», *Afkar/Ideas*, n.º 3, Verano 2004, p. 7.

²⁸ «Mediterráneo. Cooperación por etapas», *ISPE*, n.º 253, 29 enero 2001, pp. 6-7.

²⁹ «Magreb. Nuevos aires en la UMA», *ISPE*, n.º 328, 9 septiembre 2002, p. 7.

³⁰ Véanse «Sommet des “5+5” de Tunis. Un nouveau pas vers l’intégration en Méditerranée occidentale», *Diálogo Mediterráneo*, n.º 31, diciembre 2003, pp. 23-24 y «Mediterráneo. Efectos de las disputas europeas», *ISPE*, n.º 390, 22 diciembre 2003, p. 7.

reunirse, a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores, en Argel el 12 de noviembre de 2004 para tratar de forma monográfica la inmigración irregular, cuyo gran incremento es percibido como una amenaza para todos los Estados involucrados³¹. En lo que sí se ha avanzado en términos Sur-Sur ha sido en la firma en febrero de 2004 del Acuerdo de Agadir, que hoy vincula a Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania pero que está abierto a otros países árabes y tiene el objetivo de crear una zona de libre cambio entre ellos.

Volviendo al marco multilateral del Proceso de Barcelona destacaremos que el 20 de junio de 2000 el Consejo Europeo de Santa María da Feira, en Portugal, aprobaba su *Estrategia Común para la Región Mediterránea*, un instrumento que daba coherencia e impulso político a la aproximación de la Unión a la región. Luego, el frenazo que supuso la reunión ministerial de Marsella (Barcelona IV), de 15 y 16 de noviembre de 2000, celebrada en el contexto del estallido de la segunda Intifada en Oriente Próximo y con las importantes ausencias de Líbano y Siria —aunque sí asistió Libia como observador—, ponía sobre todo de manifiesto la necesidad de trabajar con ahínco para recuperar el clima de entendimiento³². En lo que al Magreb respecta, la visita del Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, a Argelia, Marruecos y Túnez, entre el 11 y el 14 de enero de 2001, sirvió para firmar acuerdos específicos con Túnez y con Argel y para levantar acta de las dificultades que entonces se atravesaban con Marruecos por la decisión de Rabat de interrumpir de nuevo, el 9 de enero, las negociaciones pesqueras con Bruselas³³.

La tercera Presidencia española de la Unión, en el primer semestre de 2002, verá también imágenes de contenido magrebí destacándose la firma del Acuerdo de Asociación con Argelia, para la que se aprovechó el marco de la reunión ministerial del Proceso de Barcelona, celebrada en Valencia (Barcelona V) en los días 22 y 23 de abril y que de las tres presididas por España fue la que se produjo en un momento político más desfavorable en la región³⁴. Es por ello que tuviera especial mérito que en Valencia se lograra aprobar un Plan de Acción destinado a relanzar el Proceso y que sigue vigente hasta hoy³⁵. La atención dedicada a la lucha antiterrorista en Valencia, bajo Presidencia de la muy sensibilizada España

³¹ «Argelia. Reunión de los “5+5” en Argel», *Africana-Noticias-CIDAF*, septiembre 2004, p. 8.

³² «Mediterráneo. Después de Marsella», *ISPE*, n.º 245, 27 noviembre 2000, p. 7.

³³ «Norte de África. Prodi en el Magreb», *ISPE*, n.º 252, 22 enero 2001, p. 7.

³⁴ «Mediterráneo. Ante la presidencia española», *ISPE*, n.º 292, 26 noviembre 2001, p. 7.

³⁵ Sobre los resultados de la Cumbre véase ECHEVERRÍA JESÚS, C., «El proceso de cooperación euromediterránea tras la reunión ministerial de Valencia», *Tiempo de Paz*, n.º 65, Verano 2002, p. 80.

y a tan sólo siete meses del 11-S, tuvo continuidad semanas después en la IX reunión del Foro Mediterráneo, celebrada en Mikonos el 20 y 21 de mayo de 2002, y en la que los once Estados aprobaron un código de conducta en esta materia³⁶.

Desde Valencia y en el horizonte de lo que ya son los preparativos del año 2005 como el de las celebraciones del décimo aniversario del lanzamiento del Proceso —bajo Presidencias luxemburguesa y británica— cabe siempre destacar el especial activismo magrebí, primero, para luego regresar nuevamente al tratamiento de las relaciones bilaterales de España con sus socios del Magreb, no sin antes destacar que 2004 ha sido el año de la actualización de diversos aspectos del Proceso de Barcelona: el Consejo Europeo de junio aprobaba la *Asociación Estratégica con el Mediterráneo y Oriente Próximo*, una actualización de la *Estrategia Común para la Región Mediterránea* aprobada en junio de 2000 que ahora ha de tener en cuenta novedades estratégicas como las introducidas por: el terrorismo global, la ampliación de la UE, la guerra de Irak, la reentrada de Oriente Próximo en las agendas y la ambiciosa iniciativa estadounidense del Amplio Oriente Medio y Norte de África³⁷. Hay que destacar que en lo que respecta al primer cesto del Proceso de Barcelona, político y de seguridad, se ha celebrado el 10 de noviembre de 2004 en Bruselas una reunión euro-mediterránea «ad hoc» sobre cuestiones de seguridad y defensa, algo que incluso a estas alturas constituye un ejercicio valiente e imaginativo de trabajo en un aspecto importante pero siempre sensible de la agenda multilateral. Ya al término de la Presidencia holandesa se ha celebrado en La Haya, del 29 al 30 de noviembre de 2004, una reunión ministerial euro-mediterránea intermedia de Ministros de Asuntos Exteriores que ha servido para valorar diversos avances que tienen una dimensión regional: la firma del Acuerdo de Asociación con Siria, el 19 octubre de 2004; la maduración de la Política Europea de Vecindad, puesta en marcha con motivo de la ampliación efectiva de la Unión desde el 1 de mayo de 2004; y la preparación de la próxima reunión formal de ministros de Asuntos Exteriores euro-mediterránea (Barcelona VII) que tendrá lugar en Luxemburgo en mayo de 2005³⁸.

³⁶ «Mediterráneo. Diplomacia activa», *ISPE*, n.º 319, 17 junio 2002, p. 7. Es preciso recordar que ya el 26 de octubre de 2001, en Agadir y presidido por Mohamed VI, el Foro había respondido con medidas concretas a las inquietudes y necesidades creadas por el 11-S. Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C., «Las consecuencias del 11-S para la seguridad mundial», *Cuadernos de la Guardia Civil*, n.º XXVI, 2002, p. 42.

³⁷ «Mediterráneo. Nuevos acercamientos», *ISPE*, n.º 404, 5 abril 2004, p. 7.

³⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Presidency Conclusions for the Euro-Mediterranean Meeting of Ministers of Foreign Affairs (The Hague, 29-30 November 2004)* Bruselas, 30 noviembre 2004. 14869/04 (Presse 331).

El protagonismo magrebí en el Proceso euro-mediterráneo se confirmaba en la reunión ministerial de carácter intermedio celebrada en Creta en los días 26 y 27 de mayo de 2003: aparte de examinar la aplicación del Plan de Acción aprobado en Valencia y de evaluar los progresos en el horizonte de la que iba a ser la próxima reunión ministerial formal —celebrada en Nápoles (Barcelona VI) en los días 2 y 3 de diciembre de 2003—, en Creta los Ministros de Asuntos Exteriores valoraron los avances logrados por el Consejo de Ministros de Energía del Proceso, reunidos en Atenas en los días 20 y 21 de mayo, y en especial la declaración de intenciones firmada por los Ministros de Energía de Argelia, Marruecos y Túnez sobre la integración de sus mercados de electricidad a escala magrebí, y su posterior conexión con el mercado interior eléctrico de la UE³⁹.

5. Una política exterior plena de potencialidades

La revisión de los marcos bilaterales debe de ser constante pues es en ellos donde se producen los avances más significativos pero también donde se identifican los principales obstáculos a vencer. Así, aunque como hemos visto en diciembre de 2003 se producen de forma consecutiva la reunión ministerial de Barcelona VI (Nápoles, 2 y 3 de diciembre) y la tantas veces retrasada Cumbre del Grupo 5+5 (Túnez, 5 y 6 de diciembre) los obstáculos y desavenencias seguirán otorgando un papel clave a las relaciones interestatales que para el caso de España se centran en la celebración de la también tantas veces retrasada, desde 1999, Reunión de Alto Nivel con Marruecos (Marrakech, 8 y 9 de diciembre) y en la Reunión de Alto Nivel celebrada pocos días antes con Argelia (Argel, 27 y 28 de noviembre). A ambas se llegaba tras arduos recorridos de carácter bilateral que conviene evocar a continuación.

Con Marruecos cabe recordar, sobre todo para valorar la importancia de lo ya conseguido, que la Cumbre de febrero de 1996 siguió a dos años de desencuentros bilaterales, y que si aprobó entre otras medidas la creación de un «teléfono rojo» entre ambos Ministerios de Asuntos Exteriores o creó el Comité Averroes formado por personalidades de ambos países para contribuir a crear un clima de entendimiento, lo hizo para prevenir posibles crisis como las que luego se han producido. La más grave fue la provocada por la ocupación marroquí del islote de Perejil en julio de 2002, pero vino seguida afortunadamente por la recuperación inmediatamente

³⁹ «Mediterráneo. Avances del Proceso de Barcelona», *ISPE*, n.º 366, 16 junio 2003, p. 7.

posterior a dicho incidente de las relaciones hasta la actualidad⁴⁰. Después de su Presidencia, España seguía empeñada en enderezar sus relaciones con Marruecos lográndolo en gran medida con la reunión de la Ministra Ana Palacio con su homólogo marroquí el 11 de diciembre de 2002 —en la que se pusieron en marcha cinco grupos de trabajo encargados de cuestiones de interés común (asuntos políticos de carácter regional y multilateral, inmigración, delimitación de aguas marinas, cooperación económica y aproximación de sociedades civiles)— seguida de la audiencia de Mohamed VI a la Ministra en Agadir el 30 de enero de 2003⁴¹. Por encima de estos y de otros motivos de tensión bilateral Marruecos trata de convencer a España y a los demás socios de la UE que su objetivo prioritario de política exterior —firmemente afianzado en la Corona y en el actual Primer Ministro, el tecnócrata Driss Jettu—, la búsqueda de un estatuto equiparable al de los miembros del Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) no sólo es legítimo sino que tiene que ser también viable⁴². Por otro lado, la aproximación hispano-marroquí es más recientemente obligada por los atentados del 11-M en Madrid, que han creado necesidades nuevas tal y como se constató en la cumbre de los dos Ministerios de Interior celebrada en Madrid el 10 de mayo de 2004⁴³.

Veamos a continuación dos de las cuestiones más sensibles en la agenda bilateral y que previsiblemente lo seguirán siendo en un futuro inmediato. La primera, referida al conflicto del Sáhara Occidental, ha provocado importantes tensiones en los últimos años. La mediación de José María Aznar como Presidente de turno de la UE ante el Frente Polisario, que permitió la liberación de 115 presos marroquíes el 17 de enero de 2002, provocó reacciones negativas en la prensa marroquí que habló de manipulación. Sin embargo, otra liberación posterior, producida el 1 de septiembre de 2003, de 243 prisioneros marroquíes también debida a la petición expresa del Presidente Aznar, no provocó reacciones semejantes dado el momento de recuperación de las relaciones en que entonces se vivía⁴⁴. Otro

⁴⁰ Sobre el contenido de la agenda bilateral, la crisis por la ocupación de Perejil y el arreglo posterior, véase ECHEVERRÍA JESÚS, C., *Relaciones hispano-marroquíes: una compleja agenda*, Madrid, Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos-Working Paper n.º 2002/5, 30 septiembre 2002.

⁴¹ «Sáhara Occidental. Cuenta atrás», *ISPE*, n.º 346, 20 enero 2002, p. 7 y «Magreb. Hacia una política global», *ISPE*, n.º 349, 10 febrero 2003, p. 7.

⁴² «Driss Yettú pide a la UE una relación más próxima para Marruecos», *Afkar/Ideas*, n.º 4, Otoño 2004, p. 6 y «España-Marruecos. Relaciones a buen ritmo», *ISPE*, n.º 360, 5 mayo 2003, p. 7.

⁴³ «Inmigración. Pateras en Canarias», *ISPE*, n.º 411, 31 mayo 2004, p. 7.

⁴⁴ «España-Marruecos. Sáhara e inmigración», *ISPE*, n.º 377, 22 septiembre 2003, p. 6.

escenario de crisis, ligado también aunque parcialmente a la cuestión del Sáhara Occidental, había sido anteriormente el provocado por la exploración y eventual explotación con instalaciones «off shore» de aguas canarias, marroquíes, saharauis y mauritanas: así se puso de manifiesto cuando a fines de 2001 TotalFinaElf y Kerre McGee eran autorizadas por Rabat para realizar prospecciones en aguas marroquíes y saharauis y Repsol YPF conseguía, el 21 de diciembre de 2001, del Consejo de Ministros español autorización para realizar prospecciones en siete zonas marítimas de Fuerteventura y Lanzarote, dos de ellas en aguas discutidas por Rabat⁴⁵. Volviendo al conflicto concreto del Sáhara Occidental, cuando el 10 de julio de 2003 el Frente Polisario se declaraba en Nueva York dispuesto a estudiar la versión modificada del Plan Baker, presentada por James Baker III en enero de ese año, que luego el Consejo aprobaría el 31 de julio, Marruecos se apresuraba a rechazarlo⁴⁶. La oposición marroquí queda claramente recogida en el duro comunicado de su Ministerio de Asuntos Exteriores de 22 de octubre de 2003⁴⁷. Un año después, el 28 de octubre de 2004, el Consejo de Seguridad ha prorrogado de nuevo, y por seis meses, el mandato de la MINURSO pero el debate sobre el futuro de este conflicto es especialmente agrio en estos momentos y es previsible que lo siga siendo a corto y medio plazo.

La segunda cuestión a tratar, importante en el ámbito bilateral pero también y de forma creciente en el multilateral es la inmigración irregular. El Consejo Europeo de Sevilla, celebrado en los días 21 y 22 de junio de 2002 bajo Presidencia española, aprobó un plan de control de la inmigración irregular que en lo que al Mediterráneo respecta aspiraba a frenar los flujos desde las costas norteafricanas. En España, donde en 2001 habían sido interceptados en las costas canarias y andaluzas 18.517 irregulares, se venía confiando en que la entrada en funcionamiento del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) de la Guardia Civil en el Estrecho y el compromiso creciente de Marruecos en la lucha contra los irregulares pudieran reducir dichas cifras⁴⁸, pero a fines del verano de 2003 éstas habían crecido exponencialmente: desde 1999 se cifraban en más de 60.000 los irregulares interceptados en el Estrecho y Canarias y el SIVE había sido eficaz para detectar y facilitar detenciones en el Estrecho pero

⁴⁵ «España-Marruecos. Del Sáhara a las Canarias», *ISPE*, n.º 301, 4 febrero 2002, p. 7.

⁴⁶ «Sáhara. La nueva versión del plan Baker», *ISPE*, n.º 372, 28 julio 2003, p. 7.

⁴⁷ «España-Marruecos. Se acerca la cumbre», *ISPE*, n.º 384, 10 noviembre 2003, p. 7.

⁴⁸ «Mediterráneo. Las rutas de Gibraltar y Sicilia», *ISPE*, n.º 331, 30 septiembre 2002, p. 7. El 22 de octubre de 2003 el Presidente Aznar anunciaba la asignación de 2,3 millones de euros para la creación de un SIVE en Fuerteventura. Véase «España-Marruecos. Se acerca la cumbre», *ISPE*, n.º 384, 10 noviembre 2003, p. 7.

los traficantes estaban adaptándose a la situación desplazando a los irregulares por Marruecos para dirigir las pateras en rutas más largas hacia Granada o Almería. Por otro lado, el balance que se hacía entonces del Acuerdo hispano-marroquí de readmisión de 1992 era positivo en lo referente a ciudadanos marroquíes pero no para el resto y el número de subsaharianos era cada vez más importante en las expediciones. A fines de 2003 la situación mostró cierta mejoría gracias a medidas como el flete marroquí de aviones para devolver a irregulares de origen nigeriano a su país, la readmisión por Marruecos de 30 subsaharianos el 27 de enero de 2004 que creaba un buen precedente aunque tardío o el lanzamiento de patrullas mixtas Guardia Civil-Gendarmería Real a partir del 17 de enero del mismo año⁴⁹. Todo ello se producía en el marco de la progresiva recuperación del diálogo bilateral pero también en el de la constatación marroquí de un dato preocupante: según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) español, los ciudadanos marroquíes descendían por primera vez al segundo puesto en el *ranking* de población inmigrante en España: 378.787 frente a los ecuatorianos que ya ascendían a 390.119⁵⁰.

La constatación de la envergadura de los desafíos descritos obligaba a otro tipo de reacciones que completaran las bilaterales: en 2003 se activó el denominado G-5 que, reuniendo a los Ministros de Interior de Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido puso en marcha en sus reuniones de Jerez de la Frontera, en mayo, y de La Baule, en octubre, un marco adicional de trabajo centrado en la lucha contra los nuevos riesgos, incluida la inmigración irregular, y en la reflexión sobre la creación de una «zona euromediterránea de seguridad». Aunque su nacimiento coincidió con los atentados suicidas de Casablanca de 16 de mayo de 2003 y su desarrollo posterior ha venido marcado por la necesidad de dedicar esfuerzos a la lucha antiterrorista con los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, el G-5 dedica un notable esfuerzo a la lucha contra la inmigración irregular que se suma también a otro G-5 —esta vez el formado por España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido— que a lo largo de 2003 desarrolló un proyecto piloto de control de fronteras exteriores de la UE poniendo en aplicación la denominada «Operación Ulises» de control de fronteras en aguas mediterráneas y canarias⁵¹.

Con Argelia los vínculos con Europa son cada vez más firmes en lo comercial, con los gasoductos Transmed —que conecta Argelia con Túnez e Italia desde 1984— y Magreb-Europa —que conecta Argelia con

⁴⁹ «Magreb. Ante el año que comienza», *ISPE*, n.º 393, 19 enero 2004, p. 7 y «Marruecos-España. Crisis improbable», *ISPE*, n.º 397, 16 febrero 2004, p. 6.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 7.

⁵¹ «Mediterráneo. Contra la inmigración ilegal», *ISPE*, n.º 382, 27 octubre 2003, p. 7.

Marruecos y España desde 1996—, y se espera que el proyecto directo Argelia-España conocido como Medgaz sea una realidad hacia 2008, con 200 kilómetros de tendido entre Almería y Beni Saf, junto a Orán. Por de pronto, en 2004 ya se ha constituido la sociedad de construcción una vez demostrada la viabilidad del proyecto⁵². La visita oficial del Presidente Abdelaziz Buteflika a España, del 7 al 9 de octubre de 2002, sirvió de marco para la solemne firma del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación equiparable a los firmados con Marruecos, en 1991, y con Túnez, en 1995⁵³. La bonanza económica que atraviesa Argelia en los últimos meses hace de este país un socio aún más atractivo, siempre como abastecedor privilegiado de hidrocarburos pero también como demandante de bienes y servicios a la que el tejido industrial y empresarial español debería estar dispuesto a dar respuesta, como ya lo hace una empresa en crisis como Izar a la que algunos pedidos argelinos de transbordadores y metaneros o simples servicios de reparación le permitirá seguir subsistiendo en un contexto cada vez más difícil⁵⁴.

Libia por su parte refuerza desde 1999 su cooperación con Italia y está prevista la construcción de un gasoducto entre Mellitha, cerca de Trípoli, e Italia a través del canal de Sicilia⁵⁵. Pero para que dicha cooperación funcione con normalidad Italia le exige a Libia un mayor compromiso en la lucha contra la inmigración irregular: el 20 de junio de 2003 un naufragio entre la costa tunecina y la isla italiana de Lampedusa provocaba la muerte de casi doscientos inmigrantes irregulares y, de inmediato, tanto las autoridades tunecinas como las italianas aludieron a la complicidad libia en la circulación de irregulares. En lo que a España respecta, a finales de mayo de 2003 Repsol YPF firmó un contrato con la National Oil Company (NOC) libia que, con una inversión inicial de 76 millones de euros, le permitirá la exploración de seis bloques en el país, consolidando su cartera de proyectos y aumentando la posibilidad de descubrimientos significativos de gas y petróleo en los próximos años⁵⁶. Desde 1999 el régimen del Coronel Gadafi ha conseguido arreglar cuentas tanto con la ONU —que ha levantado definitivamente su embargo— como con los Estados más dañados por las acciones terroristas patrocinadas por Libia en los años ochenta, siendo Alemania el último en hacerlo, y hoy aparece

⁵² Si en diciembre de 2004 este proyecto recibe la calificación de Prioridad A por el Ministerio de Industria español es previsible que sea ya una realidad en el año 2008, superando en dos años el calendario inicialmente previsto. Véase «Argelia. Negocios y diplomacia», *ISPE*, n.º 431, 8 noviembre 2004, p. 7.

⁵³ «Argelia. Buteflika en España», *ISPE*, n.º 333, 14 octubre 2002, p. 7.

⁵⁴ «Argelia. Negocios y diplomacia», *ISPE*, n.º 413, 14 junio 2004, p. 7.

⁵⁵ «Magreb. Pugna entre europeos», *ISPE*, n.º 250, 1 enero 2001, p. 6.

⁵⁶ «Libia. ¿Apertura económica?», *ISPE*, n.º 368, 30 junio 2003, p. 7.

ya como un actor plenamente integrado en la sociedad internacional; en el Proceso de Barcelona lo estará cuando acepte todo el acervo producido desde 1995, algo que parece que no va a llevarle demasiado tiempo una vez supere el obstáculo político de reconocer la presencia en él del Estado de Israel⁵⁷.

España refuerza también en los últimos tiempos sus relaciones con Túnez y con Mauritania. Con el primero el Presidente José María Aznar copresidía con el Primer Ministro tunecino en Madrid, el 15 de enero de 2003, la V Reunión bilateral de Alto Nivel y el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero ha presidido la VI en Túnez en los días 8 y 9 de septiembre de 2004, mientras que con Mauritania el 14 de enero de 2003 la Ministra Ana Palacio visitaba Nuakchott para preparar la visita de Estado a España del Presidente Maaouya Uld Sid Ahmed Taya realizada en junio de 2003⁵⁸. Mauritania se dibuja progresivamente como un atractivo destino para los inversores pues se estima que producirá su primer barril de crudo a más tardar el tercer trimestre de 2005, y sus reservas probadas alcanzan ya los 100 millones para cada uno de los dos principales campos off shore —Chinguetti y Banda—, aunque en los últimos meses siguen descubriéndose yacimientos a los que afluyen las compañías extranjeras incluida la española Repsol YPF⁵⁹.

6. Conclusiones

A 2004 se llega con una verdadera política hacia el Magreb ya perfectamente cerrada por parte de España. Junto a la recuperación progresiva del diálogo y de la cooperación con Marruecos desde la segunda mitad de 2002, pasando por la progresiva ampliación y profundización de las relaciones con Argelia, por el papel pionero de España en la aproximación a un Coronel Gadaffi transformado y por la dotación de contenido a las relaciones con Túnez y con Mauritania, todos estos espacios de cooperación bilateral se ven enriquecidos por el hecho de la pertenencia de España a la UE. Así lo hemos visto en el protagonismo y liderazgo español en cada una de las tres Presidencias hasta ahora ejercidas —en 1989,

⁵⁷ Las medidas más recientes de reinserción internacional incluyen el levantamiento del embargo bilateral de EEUU el 20 de septiembre de 2004 y el del embargo de la UE dos días después. Véase «Libia. Continúa el deshielo», *ISPE*, n.º 426, 4 octubre 2004, p. 7.

⁵⁸ «Magreb. Hacia una política global», *ISPE*, n.º 349, 10 febrero 2003, p. 7. Para la VI RAN con Túnez véase «Mediterráneo. Barcelona, diez años después», *ISPE*, n.º 427, 11 octubre 2004, p. 7.

⁵⁹ «Magreb. Posibilidades de negocios», *ISPE*, n.º 362, 19 mayo 2003, p. 7. Sobre los últimos desarrollos, véase «Mauritania. Acuerdos petrolíferos», *ISPE*, n.º 428, 18 octubre 2004, p. 7.

1995 y 2002— con iniciativas como el apoyo oficial al nacimiento de la UMA, el lanzamiento del Proceso de Barcelona o la aprobación del Plan de Acción de Valencia, por citar sólo un ejemplo por Presidencia.

Los veinte años aquí tratados nos muestran la importancia que la diplomacia española ha concedido a los marcos multilaterales como complementarios de los bilaterales, desde el que nos posibilitó la Comunidad Europea desde 1986 hasta las organizaciones de seguridad y de defensa que en un contexto internacional nuevo, el de la post-Guerra Fría, se acercaron al Mediterráneo como región. El papel de España como activador de los diálogos de seguridad de la UEO, de la OSCE o de la OTAN y el compromiso con la experiencia del Foro Mediterráneo ha permitido enriquecer la visión global de la cuenca mediterránea como espacio de cooperación regional. Por otro lado, la vocación temprana de trabajo en la subregión del Mediterráneo Occidental, donde las agendas bilaterales se agilizan con frecuencia gracias a las aproximaciones subregionales a desafíos que son también subregionales permite explicarse la vigencia de marcos como el Grupo 5+5 o la Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental y el compromiso español con ellos que es también un compromiso con la difícil pero muy necesaria construcción del Magreb a través de la Unión del Magreb Árabe. Finalmente, la constatación de que problemas como el terrorismo transnacionalizado o la inmigración irregular se agravan en el contexto de globalización que vivimos ha llevado también a España a comprometerse con esquemas imaginativos de trabajo en común, como son los dos G-5 puestos en marcha en 2003, que sirven para dinamizar marcos bilaterales ya operativos y, también, para multilateralizar las respuestas en la línea de las Cooperaciones Reforzadas y de las Cooperaciones Estructuradas que la Constitución Europea firmada en Roma el 29 de octubre de 2004 y en proceso de ratificación postula.

La política europea de España después de su integración en las Comunidades

Ricardo Martín de la Guardia

Profesor titular de Historia Contemporánea
Universidad de Valladolid

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. UNA NUEVA ACCIÓN EXTERIOR PARA LOS NUEVOS TIEMPOS.—3. LA PRIMERA PRESIDENCIA ESPAÑOLA Y LA POLÍTICA EUROPEÍSTA DEL GOBIERNO HASTA MAASTRICHT.—4. LUCES Y SOMBRAS EN LA ÚLTIMA ETAPA DEL GOBIERNO SOCIALISTA.—5. LA POLÍTICA EUROPEÍSTA DEL PARTIDO POPULAR.—6. BALANCE FINAL.

1. Introducción

La apuesta decidida por incorporarse a las Comunidades Europeas formó parte del consenso entre las grandes fuerzas políticas y sociales de la Transición hasta convertirse en una auténtica cuestión de Estado. Poco variaron al respecto los programas gubernamentales: tanto la Unión de Centro Democrático como el Partido Socialista Obrero Español entendieron que la participación como miembro de pleno derecho en las instituciones comunitarias tendría un efecto directo en el robustecimiento del Estado de Derecho en España y brindaría además una oportunidad única para dotar a nuestro país del protagonismo exterior requerido en el concierto internacional¹. Desde una perspectiva histórica, la década comprendida entre 1975 y 1985 implicó una participación española en las relaciones internacionales de intensidad y reconocimiento crecientes, siempre y cuando se prescindiera de los meses que transcurrieron entre el intento de golpe de Estado de febrero de 1981 y el otoño de 1982, período convulso marcado por cierta inestabilidad política y social cuyo reflejo en la acción exterior fue obvio e inevitable.

La fuerza movilizadora del ideal europeísta, plasmada en la práctica en la aspiración a formar parte de la CE, desempeñó un papel fundamental no sólo en la política exterior de la Transición sino en la propia reinstauración democrática en España. Tanto los gobiernos centristas como

¹ Sobre este proceso, cf. MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Angel, *La Unión Europea y España*, Madrid, Actas Editorial, 2001, pp. 88-108.

los del PSOE después de octubre de 1982 convirtieron la causa comunitaria en uno de los principales centros de atención de su acción política. De hecho, su legitimación ante la opinión pública del país tuvo en Europa uno de sus activos más importantes. Por tanto, la transición a la democracia fue entendida por los principales actores políticos, sociales y económicos como un proceso unido inexorablemente a la integración española en las Comunidades: los esfuerzos en la política interior se unían a la acción exterior en un todo indisoluble.

A la altura de los últimos años ochenta, en un momento trascendental para la historia del mundo después de la caída de los regímenes comunistas, del inicio de la acelerada unificación de las dos Alemanias y, finalmente, de la desintegración de la Unión Soviética, España se encontraba en disposición de afrontar el futuro de la post-Guerra Fría. Una vez superado con éxito el cambio de régimen e integrada en la Comunidad Europea, había sabido mantener sus lazos tradicionales de amistad con el mundo árabe, fortalecer su posición en Iberoamérica y ampliar el radio de acción de sus contactos diplomáticos bilaterales; formaba además parte de las principales organizaciones supranacionales. Desde el mismo momento de la adhesión, el Gobierno había asumido como principal reto al respecto el poner en marcha las reformas y ajustes necesarios para incorporarse plenamente al grupo de países más avanzados y evitar desde el principio que se la marginase en la toma de decisiones fundamentales con la excusa de considerarla un *latecomer*². También ya antes, pero sobre todo durante los primeros años ochenta, las relaciones bilaterales con quienes iban a ser sus socios comunitarios se fortalecieron aunque, como cabía esperar, la incorporación a la Comunidad no trajo consigo la resolución de problemas seculares. Sirva como ejemplo que el 13 de junio de 1985, sólo un día después de la firma de la adhesión de España a la CE, el Gobierno británico declaraba que este hecho no repercutiría en un cambio de su política respecto de Gibraltar³. España, por tanto, debía ser realista respecto a sus posibilidades de influir en la política europea e internacional. Ya en 1980 lo había descrito el Ministro español de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, en los siguientes términos: «Hay tres tipos de factores que posibilitan la posición española: el juego de equilibrios mundiales, el proceder de las grandes potencias y los factores específicamente propios»⁴.

² Sobre este concepto, cf. HILL, Christopher (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres, Allen & Unwin, 1983, p. 193.

³ «Canje de notas entre España y el Reino Unido sobre Gibraltar en relación con el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 3 (1986), pp. 297 y ss.

⁴ *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 21.

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Adhesión el 1 de enero de 1986, España había participado como observadora en el Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985. La reunión resultó de enorme trascendencia para el futuro comunitario, puesto que en ella se aceptó la propuesta de convocar una Conferencia Intergubernamental para reformar los Tratados Fundacionales con el fin de impulsar un mercado interior único que pudiera ser operativo en 1992. Aunque los Estados miembros hicieron uso de la potestad para discutir determinados temas sin la presencia de portugueses ni españoles, la experiencia fue muy enriquecedora al familiarizar a los observadores con los métodos de trabajo comunitarios.

Como era de esperar, la acción exterior desarrollada por España a partir de 1985 dio una primacía ostensible a nuestras relaciones comunitarias en un sentido que superaba la política exterior tradicional del Estado, ya que se la hacía influir sobre las relaciones institucionales y las bilaterales para crear una «política europea», entendida ésta tal como la definió Andrés Ortega, asesor personal del Presidente Felipe González y Director del Departamento de Estudios de Presidencia del Gobierno durante la última etapa socialista⁵.

2. Una nueva acción exterior para los nuevos tiempos

La incorporación española afectó a la organización del Ministerio de Asuntos Exteriores. La Misión de España ante las Comunidades Europeas en Bruselas se transformó en Representación Permanente a la vez que la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, el órgano negociador durante los años previos, se convertía por Real Decreto de 28 de agosto de 1985 en un órgano gestor, la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas. Los cambios no eran meramente nominales ya que afectaban a la esencia de los vínculos entre nuestro país y la CE⁶.

Más importante que los cambios organizativos en el Ministerio fue el hecho de que la acción exterior española, enriquecida por el ingreso en

⁵ *La razón de Europa*, Madrid, El País/Aguilar, 1994.

⁶ No obstante, a esta Secretaría se le sustrajeron las materias relacionadas con la Cooperación Política Europea (CPE), luego llamada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), dependientes ambas de la Secretaría General de Política Exterior. La llegada al poder del Partido Popular en 1996 varió el organigrama al crear el Gobierno una Secretaría de Estado de Política Exterior y Unión Europea, dividida a su vez en 1999. Así, la Secretaría de Estado para la Unión Europea desempeña desde entonces un papel fundamental en la coordinación de las políticas europeas de los distintos Ministerios y en el proceso de negociación supranacional.

las Comunidades, amplió y fortaleció su radio de acción al descubrir nuevos focos de interés mientras nutría de savia nueva a la política exterior común. Ejemplo claro de esta última afirmación se encuentra en el caso de Iberoamérica. En principio, la Europa de los Diez no había mostrado un interés especial por aquel continente más allá de las buenas intenciones y la retórica de la ayuda al desarrollo y a la estabilidad de la democracia —o su instauración en el caso de aquellos países donde no existía—. Entre 1986 y 1990 la política española sirvió de estímulo para despertar las adormecidas conciencias de Bruselas y propiciar una implicación más decidida en los asuntos iberoamericanos. En efecto, en junio de 1987 el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de los Doce aceptó una estrategia de acción común que hacía suyas las propuestas españolas⁷.

Centroamérica era un punto especialmente conflictivo en los inicios de la década de los ochenta. La caída del régimen somocista en julio de 1979 y la toma del poder a manos del Frente Sandinista, el asalto a la Embajada Española en Guatemala en enero de 1980 y la crisis política en El Salvador formaban parte de un escenario en el que la influencia estadounidense y la complejidad que entrañaba cualquier decisión alejaban las posibilidades de que se lograra una presencia activa tanto española como comunitaria⁸. En abril de 1983, después de un período de incertidumbre, el Gobierno de Madrid será el primero de los de Europa Occidental que apoye explícitamente la declaración del Grupo de Contadora, en virtud de lo cual España colaborará decididamente en la gestación o desarrollo de planes de pacificación y estabilidad del área, con notables repercusiones en todo el ámbito iberoamericano, incluido el mayor prestigio de la política española en todo el continente. La Comunidad alcanzó cierto protagonismo en Centroamérica al apostar decididamente por la pacificación en la zona en función de los Acuerdos de Guatemala de 1987; alentó una mejora de las relaciones con el Pacto Andino y estuvo presente en Nicaragua para defender el proceso democratizador, una de cuyas consecuencias fue la celebración de elecciones libres en febrero de 1990. De hecho, ya en el programa de la política exterior socialista figuraba como uno de sus pilares la acción exterior hacia Iberoamérica, prioridad sentida con igual intensidad que la incorporación española a las Comunidades⁹. El objetivo

⁷ EFPB 87/227 «Conclusions adopted by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Concerning the Relations with Latin America», Bruselas, 22 de junio de 1987.

⁸ Cf. PIÑOL, Joan, «Las relaciones españolas en Centroamérica: el período de los Gobiernos socialistas», *Afers Internacionals*, n.ºs 14-15 (1988), pp. 5-40.

⁹ Puede encontrarse un análisis exhaustivo de esta política en ARENAL, Celestino DEL y NÁJERA, Alfonso, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, Cedeal, 1992, pp. 222-273.

era mantener una relación estrecha con los países americanos al margen de los gobiernos de turno, aunque, evidentemente, el grado de colaboración dependería del respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos. La idea defendida por el PSOE consistía en estimular a la Comunidad para que ésta tomara en mayor consideración a Iberoamérica y fomentara unos vínculos más sólidos en todos los campos: el económico, por supuesto, pero también el científico-técnico, cultural, educativo, etc.

Este ejemplo nos sirve para entender la actitud del Gobierno español una vez consumada la integración en las Comunidades: todos los gobiernos democráticos que siguieron a la muerte del General Franco habían considerado que las vertientes europea e iberoamericana de la política exterior eran necesariamente complementarias¹⁰ y de ahí que la incorporación de España sirviera de revulsivo en Bruselas para intensificar los contactos con el otro lado del Atlántico. Los beneficios para fortalecer el protagonismo español fueron también recíprocos al ampliar las posibilidades de su acción exterior no sólo mediante la diplomacia nacional sino también por medio de la política específica de la Comunidad Europea hacia Iberoamérica.

De igual forma, la presencia española comenzó a dejarse notar en otras cuestiones. Los intereses nacionales impulsaban de igual forma al Gobierno a dotar de un contenido mayor a la acción comunitaria en el Mediterráneo. La trascendencia de la frontera sur de la Comunidad ponía sobre la mesa nuevas exigencias a las que la CE debía dar respuesta una vez que España y Portugal habían pasado a ser miembros de pleno derecho. Así, por iniciativa española, la «cuestión mediterránea» comenzó a tratarse en los foros y reuniones de organismos comunitarios con el fin de crear en las restantes capitales europeas un estado de opinión sobre la importancia que para todos tenía dotar de estabilidad a la región norteafricana y, en consecuencia, acrecentar los fondos de ayuda a aquellos países. Sin duda, la estabilidad política y el desarrollo socioeconómico del área estaban en el centro de atención de los intereses nacionales de España, pero también debían comenzar a ser considerados de igual forma en el resto de la CE después de que se hubiera ampliado ostensiblemente su frontera sur. De hecho, el Gobierno español empleó una parte de sus esfuerzos en hacer comprender al resto de sus socios las ventajas derivadas de una buena relación con el Magreb. La dejadez que había caracterizado

¹⁰ Cf. ARENAL, Celestino DEL, «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17 (1990), pp. 329-368; MONTALBÁN, Juan Francisco, «Los cambios en la política comunitaria hacia América Latina tras la adhesión española», *Tiempo de Paz*, n.ºs 24-25 (1992), pp. 107-112.

la actitud de Europa hacia los países del Norte de Africa resultaba poco adecuada a la trascendencia de esta región para la seguridad del flanco sur del Viejo Continente. Por ello España potenció una mayor imbricación comunitaria por medio de programas de ayuda económica al desarrollo con el fin de dotar de estabilidad política y reducir las tensiones existentes entre países de la zona. La mayor fluidez de relaciones entre la CE y la Unión del Magreb Arabe o el aval a los trabajos de Naciones Unidas para mediar entre Marruecos y el Frente Polisario fueron logros de la política comunitaria en los que la presencia española también fue determinante. De igual forma fortaleció internacionalmente la imagen de España el éxito de la Conferencia sobre Oriente Próximo celebrada en Madrid los días 30 y 31 de octubre de 1991.

Igualmente mejoraron de forma ostensible las relaciones bilaterales con nuestros nuevos socios y, dentro de ellas, el caso francés fue muy significativo. Durante la transición a la democracia los gobiernos españoles habían mostrado en todo momento su deseo de mejorar los lazos con el vecino del norte, entre otras razones porque conocían que el veto francés podía retardar innecesariamente la satisfacción de las aspiraciones españolas y porque pretendían lograr de París un apoyo pleno y efectivo en la lucha contra el terrorismo independentista vasco. Para ello resultó de gran importancia el inicio en 1983 de una serie de reuniones bilaterales en las cuales se trataron por primera vez no sólo cuestiones que afectaban a ambos países sino también otras que implicaban a terceros o a la relación francoespañola con la comunidad de naciones. Estas cumbres abrieron las puertas a la colaboración, disiparon recelos, y propiciaron la coordinación de políticas culturales, económicas y de vecindad que han normalizado las tensas relaciones de tiempos pasados¹¹. En efecto, el Gobierno socialista sentó las bases para «europeizar» la política antiterrorista a través del Consejo de Europa (ya en enero de 1984 el Presidente González pidió en Estrasburgo unidad de criterio y de acción democráticos en contra del terrorismo) y apostó decididamente por que estos asuntos fueran puntos permanentes en las reuniones de Ministros de Interior y Justicia del Grupo de Trevi.

Además de por los temas de proyección exterior (Iberoamérica y el Mediterráneo), los primeros años de España como miembro de pleno derecho de la CE estuvieron marcados por el cumplimiento de los capítulos acordados en el proceso de negociación. El prolijo Tratado de Adhesión, que incluía 204 artículos, fue un hecho excepcional, sin precedentes en

¹¹ Cf. GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma, «Las Cumbres Hispano-francesas: nueva diplomacia entre vecinos», *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, junio 1988, pp. 159-174.

los procesos de negociación anteriores; y aunque la Administración española ya había realizado un ingente esfuerzo al asumir cerca de ochocientas directivas del acervo comunitario antes de su ingreso, todavía quedaba mucha tarea pendiente. La presidencia alemana de 1988 resultó decisiva a la hora de aliviar la dureza de las medidas económicas de reconversión después de que el Consejo Europeo Extraordinario celebrado en Bruselas del 11 al 13 de febrero de 1988 diera el visto bueno a duplicar el monto de los fondos regionales y a que comenzaran a repartirse en 1993, antes del tiempo previsto. El acuerdo tomado en la capital belga facilitaba la llegada a España de recursos económicos que tratarían de paliar los efectos más graves causados en la estructura productiva por la eliminación progresiva de las barreras comerciales. Con su estrategia, el Gobierno pretendía convertir a España en una potencia influyente dentro de la Comunidad y ponerse a la cabeza de proyectos europeos de gran calado. La buena sintonía con el Canciller Kohl buscaba también sustituir los todavía existentes recelos franceses por una colaboración más estrecha para profundizar en las políticas comunes.

La Cooperación Política Europea, la vía más importante de concertación y creación de consensos de carácter diplomático entre los socios de la CE, fue el mecanismo utilizado por España para introducir sus prioridades exteriores en la agenda comunitaria en tanto en cuanto dicha Cooperación tenía como objetivo alcanzar una posición común sobre cualquier cuestión de índole internacional¹². Nadie ponía en duda la importancia de este instrumento, capaz de dar una dimensión europea a cuestiones capitales referidas a intereses nacionales o supranacionales de los países socios, ya que éstas pasaban a formar parte de la política exterior definida por un actor internacional de peso, la Comunidad Europea. Así, las peticiones de países pequeños o medios podían ver elevado su rango al ser asumidas —y, por tanto, defendidas— por toda la Comunidad, más aún cuando el Ministro de Exteriores de un país concreto pasaba a representar a toda la CE durante el turno de presidencia de ese país.

España había participado como observadora de la CPE desde septiembre de 1985 aunque ya desde finales de 1981, mucho antes, venía recibiendo de la Comunidad información sobre sus reuniones de trabajo. Al respecto, la posición de los gobiernos de Felipe González fue inequívocamente integracionista a favor de la configuración de una política exterior y de seguridad común convertida, junto al principio de ciudadanía

¹² Sobre la importancia de la participación española en la CPE —y luego en la PESC— con el objetivo de traspasar los límites de la acción exterior de nuestro país, cf. BARBÉ, Esther, «Spain: the Uses of Foreign Policy Cooperation», en HILL, Christopher (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Nueva York, Routledge, 1996, pp. 109-129.

europea y a la unión económica y monetaria, en columna vertebral de la Unión Europea, tal como tuvo ocasión de demostrar en la Conferencia Intergubernamental de 1991. Superada ya la indefinición de los años previos, esta línea de actuación fue meridianamente clara hasta la cumbre de Maastricht, donde nuestro país apoyó que se adoptaran por mayoría las decisiones sobre asuntos definidos por la política exterior comunitaria, lo cual evitaría que se abusara del recurso al bloqueo. No obstante, también se mostró partidaria de que fuera el Consejo Europeo, y no el Parlamento ni la Comisión, el organismo donde se debatieran y aprobaran las decisiones políticas sobre estas materias.

3. La primera Presidencia española y la política europeísta del Gobierno hasta Maastricht

El 1 de enero de 1989 España asumía por primera vez la Presidencia de la Comunidad. Los meses posteriores constituyeron, según el Ministerio español de Asuntos Exteriores, «la mayor labor jamás emprendida por el Gobierno y la Administración de España»¹³, oportunidad verdaderamente histórica de demostrar a los demás socios comunitarios y a todo el mundo la capacidad española de dirigir los asuntos europeos tan sólo trece años después de la muerte del General Franco. Aquél resultaba el mejor momento para impulsar el sentido netamente europeísta de que habían hecho gala los gobiernos españoles desde los mismos inicios de la transición democrática y para prestigiar entre las potencias más importantes de la Comunidad la acción exterior de nuestro país, que aspiraba asimismo a convertirse en una más entre ellas.

España jugó las bazas de profundizar en la integración política y llevar a la mesa de trabajo las cuestiones de Oriente Próximo y Medio así como de Iberoamérica, actitud consecuente con la posición que había defendido desde 1986¹⁴. En su intervención en las jornadas sobre «América Latina y Europa en los años noventa» el 5 de junio de 1989, Felipe González afirmó que su intención era «insistir en el seno de la Comunidad Europea en que el desarrollo político y económico de Latinoamérica era enormemente importante para la propia Comunidad»¹⁵. En efecto, el Go-

¹³ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Informe sobre la Presidencia española de la Comunidad*, 1 de julio de 1989.

¹⁴ EFPB 89/126 «Statement Concerning the Term-of-Office of the Spanish Presidency and Concerning the Forthcoming Madrid European Council», Spanish Presidency, Report on the European Council to the European Parliament, Estrasburgo, 12 de abril de 1989.

¹⁵ *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, 1989*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989, p. 148.

bierno español sirvió de catalizador en estas relaciones con el objetivo de institucionalizar los contactos entre uno y otro ámbito así como crear un fondo de ayuda al desarrollo, proyecto este último frustrado al no lograrse un aumento sustancial del monto fijado por la Comunidad. De hecho, tuvo que matizarse mucho el excesivo optimismo del Gobierno socialista sobre las posibilidades reales de que España canalizara la política comunitaria hacia aquel continente.

Algunas cifras mencionadas en el *Informe sobre la Presidencia española* antes citado sirven para que nos demos cuenta del enorme trabajo desplegado aquel semestre para coordinar e impulsar la Cooperación Política: se promovieron más de cincuenta reuniones y se llevaron a cabo casi doscientas cuarenta gestiones de carácter diplomático. Esta actividad constante fue un medio de incalculable valor no sólo para que la política española lograra la aquiescencia de sus socios comunitarios sino para mejorar y ajustar a las demandas de la CE la maquinaria del Ministerio de Asuntos Exteriores, cuyo radio de acción hubo de multiplicarse para atender la variedad y complejidad de los asuntos. La imagen que proyectaba España de país moderno, dinámico, con capacidad y recursos para gestionar políticas de calado durante aquellos meses sirvió indudablemente para robustecer su posición en Europa.

La Presidencia española obtuvo uno de sus éxitos más sonados «en el acuerdo comunitario para una política conjunta de fronteras exteriores, circulación a través de las fronteras interiores y cooperación sobre drogas, medidas antiterroristas y evasión de impuestos»¹⁶. El Gobierno, por boca del Presidente González, declaró que estaba dispuesto a sustentar la iniciativa alemana para crear una policía europea y logró impulsar todavía más la lucha conjunta contra el terrorismo y la delincuencia organizada. El mayor peso español en la configuración de la política comunitaria comenzó a ser reconocido por la opinión pública nacional, hasta entonces todavía muy recelosa de los beneficios tangibles de la incorporación. Por su parte, Felipe González se revelaba como hábil negociador a la vez que se mostraba a favor de profundizar en el proceso integrador, posiciones que sustentaba una imagen de líder europeo ya ostensible en los primeros meses de 1990, cuando el Presidente insistía en dotar a la Comunidad de una carta de ciudadanía común y abogaba por la unión monetaria.

Junto al debut español en la CE, el año fue escenario de numerosos acontecimientos de trascendencia histórica. Precisamente en la época de la ampliación hacia el Sur, el orden internacional configurado tras 1945

¹⁶ STORY, Jonathan, «Redefinición de las relaciones exteriores de España: 1975-1989», en GILLESPIE, Richard; RODRIGO, Fernando; STORY, Jonathan (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza Universidad, 1995, p. 74.

había comenzado a mostrar síntomas de agotamiento. Mientras España completaba su transición pacífica a la democracia y al Estado de Derecho y se aprestaba a dar respuesta a los retos de ocupar un nuevo lugar en el concierto europeo, el Este de Europa y la propia Unión Soviética emprendían un camino sin retorno hacia la economía de mercado y la democracia pluripartidista. Acababa una historia y comenzaba otra en la que España quería estar preparada y dispuesta para desempeñar un papel de cierta relevancia, con mayor peso específico en el nuevo mundo de relaciones que parecía abrirse. El Gobierno español centró toda su atención en continuar acomodándose a las estructuras comunitarias, fortalecer éstas y, a partir de ese momento, impulsar la influencia europea en aquel mundo cambiante para dotar al continente de la mayor estabilidad posible, sin olvidar por supuesto sus propios intereses mediterráneos e iberoamericanos.

Para el Gobierno, tanto esa estabilidad como el fortalecimiento europeo pasaban en aquel momento por apoyar sin fisuras la unificación de las dos Alemanias (así lo manifestó, frente a las suspicacias de Francia, Holanda o Gran Bretaña¹⁷, en el Consejo Europeo de Estrasburgo de diciembre de 1989¹⁸) y por allanar el camino a los países recientemente liberados de las dictaduras comunistas en sus aspiraciones a formar parte del club europeo. De igual forma, la apuesta decidida por profundizar en el proceso integrador constituía la clave de la estrategia española para convertirse en uno de los socios principales y contribuir a crear una unión política, económica y de seguridad más coherente y compacta. Así se alejaría de la posibilidad siempre temida de que nuestro país quedara relegado por ser una nación de segunda categoría, situada en la periferia del núcleo comunitario.

De este modo, los ejes articuladores de la política europeísta española fueron, en primer término, fomentar la cohesión socioeconómica —con el fin de que las economías menos favorecidas pudieran acercarse a las más ricas— y acabar convergiendo en la futura unión económica y monetaria: por ello tanto en 1989 como al año siguiente defendió el crecimiento de recursos comunitarios. Respecto de la aceptación e incorporación del principio de cohesión social y económica en el Tratado de la Unión, España fue inflexible —gracias no sólo a la posición asumida por el ejecutivo sino también al acuerdo unánime alcanzado en el Congreso de Diputados a finales de noviembre de 1991— hasta el punto de que el

¹⁷ VIÑAS, Angel, «Dos hombres para la transición externa: Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez», *Historia Contemporánea*, n.º 15 (1996), p. 282.

¹⁸ La actitud española fue muy bien recibida en Bonn, cuyo Gobierno expresó desde el principio su rechazo a los Fondos Estructurales que corresponderían a los *Länder* de la República Democrática para que se mantuvieran las ayudas a España.

Gobierno amenazó con paralizar el proceso de Maastricht si no se satisfacía su demanda.

En segundo lugar, España se mostró rotundamente a favor de una Política Exterior y de Seguridad Común auténtica y eficaz, en cuyo seno se atendieran algunas de sus necesidades acuciantes tales como considerar que la seguridad europea está estrechamente relacionada con el Mediterráneo o reconocer el valor estratégico de Iberoamérica. Indudablemente, con la invasión iraquí de Kuwait el 2 de agosto de 1990 la política española respecto de la seguridad en el norte de África salió fortalecida. A pesar de las reticencias y ambigüedades de los primeros momentos, el Gobierno español solicitó el consenso del resto de los ejecutivos comunitarios para actuar en el conflicto del Golfo, siempre y cuando se respetaran las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. De hecho, ante una crisis de semejante envergadura, parecía un buen momento para promover una identidad de seguridad europea, tomando en consideración además la buena acogida de la coalición antiiraquí en la opinión pública española y continental. Según el Presidente González, España rompía con su «arraigada tradición de aislacionismo»¹⁹ al tomar parte en el bloqueo naval a Irak y permitir además la utilización de bases españolas para el despliegue aéreo norteamericano.

No sólo dio el Gobierno su apoyo a una Identidad Europea de Defensa que no fuera en detrimento de la OTAN sino que apoyó que una y otra fueran instrumentos privilegiados en los procesos de pacificación de conflictos; también se mostró firme partidario de la política común en la acción exterior y de seguridad comunitaria, y de que contase con los recursos y mecanismos suficientes como para resultar efectiva. Finalmente, a instancias del Presidente Felipe González, el Gobierno socialista abogó por incluir en el futuro Tratado de la Unión una «carta de ciudadanía europea» complementaria de la declaración de derechos y deberes incluidos en las constituciones nacionales. Se trataba de conseguir que la Unión Europea no se limitase a ser el fruto de una mera asociación de intereses económicos, sino que reflejase una Europa de los valores comunes.

4. Luces y sombras en la última etapa del Gobierno socialista

El año de la firma del Tratado de la Unión Europea fue pletórico para la imagen exterior de España: la Exposición Universal de Sevilla y las Olimpiadas de Barcelona proyectaron una idea de país avanzado, capaz

¹⁹ «Spain Must Learn to Compete on a National Level», *European Affairs*, vol. 5 (1991), p. 66.

de planear y llevar a buen puerto actividades de enorme repercusión internacional. El 19 de octubre de 1992, unos meses después del cambio de Francisco Fernández Ordóñez por Javier Solana al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores en junio, el Congreso de los Diputados ratificó de forma casi unánime el Tratado de Maastricht por 314 votos a favor y ocho abstenciones procedentes de los escaños de Izquierda Unida; sólo votaron en contra los tres diputados proetarras de *Herri Batasuna*. Tan masivo apoyo por parte de las fuerzas políticas no dejaba asomo de duda: el Tratado —y, con él, el proceso de «europeización» de la política española— constituía una auténtica política de Estado.

A estas alturas, no obstante, los primeros atisbos de la recesión económica, sumados a los esfuerzos de los años previos para alcanzar la convergencia, se dejaban sentir en el ajuste presupuestario, la moderación salarial y el aumento del paro. Además, el PSOE parecía acusar un cierto agotamiento después de diez años ininterrumpidos en el poder, y todo ello influyó en la opinión pública, que, tradicionalmente poco informada sobre los temas comunitarios y cautelosa ante las consecuencias reales del proceso, no manifestó por la UE el mismo entusiasmo que sus representantes políticos. El año acabó, pues, «con un sentimiento de escepticismo generalizado respecto del futuro económico del país, íntimamente vinculado a la construcción europea, y con gran incertidumbre respecto de los cambios que pudiera introducir el resultado de las elecciones legislativas a celebrar durante 1993»²⁰.

A pesar de la euforia socialista por Europa —cuya recompensa simbólica fue la concesión del Premio Carlomagno a Felipe González en 1993—, inquietaban al Gobierno dos cuestiones que podían alterar la posición española en el equilibrio europeo de poderes. En primer lugar preocupaba el rápido y fructífero desarrollo de las conversaciones para la ampliación comunitaria a Austria, Suecia, Finlandia y Noruega, iniciado con el año y cuya consecuencia final podría ser un giro nórdico de la Unión debido al mayor peso de las decisiones del norte de Europa en la política comunitaria. A ello reaccionó España con una estrategia renacionalizadora que se manifestó, por ejemplo, en la defensa de los intereses pesqueros dentro del terreno económico, o en preservar la capacidad de minoría de bloqueo en el Consejo.

En segundo lugar, el Gobierno español había sido un decidido defensor de la *perestroika* y de las transiciones iniciadas en los Estados de la Europa centro-oriental, y al igual que sus socios reconoció las repúblicas surgidas de la antigua Unión Soviética a medida que se fueron

²⁰ BARBÉ, Esther, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999, p. 70.

independizando²¹. Sin embargo, una vez llegado el momento de trasladar la defensa de los grandes principios a la política práctica, la actitud favorable a los programas de ayuda económica y técnica a los países en transición se matizó por el temor de que el empeño en el Este europeo alejara el interés comunitario por el Mediterráneo e Iberoamérica. No obstante, el Gobierno nacional impulsó las relaciones con los países de la zona mediante reuniones regulares con los embajadores allí nombrados; apoyó la firma de los «Acuerdos europeos» y aportó capital al programa PHARE. Dicho de otra forma, la actitud española respecto a la ampliación al Este obedecía a tres motivos principales: para empezar existía el compromiso moral, de principios, de recuperar para la democracia a las naciones sometidas durante décadas a las dictaduras comunistas. La incorporación a la Europa comunitaria, el «retorno a Europa», era un derecho que no se les podía negar. En segundo término, la ampliación extendería la estabilidad política y la seguridad común a ámbitos secularmente sacudidos por conflictos de distinta naturaleza, fortaleciendo así la defensa europea en su conjunto. Finalmente, se consolidaría un espacio económico de libre mercado beneficioso para toda la Unión y capaz de sentar las bases para el desarrollo equilibrado de las economías de aquellos países.

Por otra parte, la defensa a ultranza de la aplicación completa del Tratado de Maastricht frente a los países reacios a que se pusiera en marcha rápidamente —sobre todo el Reino Unido— pretendía conjurar la pérdida de influencia española y perseverar en la política de los gobiernos españoles en su lucha contra una Europa de dos o más velocidades que pudieran interferir en la presencia decisiva de nuestro país en las instituciones comunitarias. Por supuesto, dentro de esta lógica funcionaba con intensidad la lucha denodada por la cohesión económica y social a través de la creación del Fondo de Cohesión y del aumento presupuestario que, como era de prever, enfrentó la posición española con la británica. El Consejo de Lisboa de junio de 1992 aprobó la entrada del Fondo en enero de 1993, aunque sin determinar el momento concreto.

Desde las elecciones generales de 1993 hasta la segunda Presidencia española en el último semestre de 1995 el Partido Socialista, golpeado por casos flagrantes de corrupción, utilizó con profusión sus éxitos europeos para justificar su permanencia en el poder. En junio de 1993 el PSOE perdía la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y las tensiones entre sectores enfrentados de la organización salieron a la luz, mientras la economía española mostraba graves síntomas de crisis que

²¹ Felipe González mantuvo con Mijail Gorbachov una excelente sintonía que fructificó a finales de 1991 en la firma de un acuerdo de amistad y cooperación entre los dos países. POWELL, Charles T., *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, Plaza & Janés, 2001, p. 471.

repercutieron en el aumento de la conflictividad social hasta el punto de que los sindicatos mayoritarios convocaron una huelga general el 17 de enero de 1994. El conocido eslogan de «Más Europa» sobre el que articuló buena parte de sus intervenciones públicas el Presidente del Gobierno en aquel período parecía indicar que la solución a las debilidades económicas e institucionales de nuestro país pasaba por dar un nuevo impulso a la «europeización» de la política nacional y esto suponía continuar defendiendo el modelo de Maastricht, en el cual podía reconocerse la impronta española. En este punto el Partido Popular —el principal de la oposición— e incluso los partidos nacionalistas CiU y PNV mostraban una visión parecida respecto al Tratado. No obstante, en el último caso se trataba ante todo de posiciones fundamentalmente pragmáticas; en aquellos años de debilitamiento del partido en el gobierno los nacionalistas interpretaron el Tratado de la Unión como una posibilidad más de vaciar de poder al Estado central. Por una parte, el Gobierno nacional transferiría competencias a Bruselas; por otra, los gobiernos autónomos exigieron y en parte lograron responsabilidades propias en su acción exterior. De hecho, las Comunidades Autónomas han instalado oficinas en Bruselas para tener una relación más directa con las instituciones europeas o conocer de primera mano la normativa comunitaria y los programas relacionados con las regiones²².

Además, a la altura de 1993 tanto los problemas socioeconómicos como la debilidad negociadora del PSOE dentro de España se unieron a la constatación de un hecho contra el que el Gobierno había estado luchando sin conseguir el éxito al final: la Europa de varias velocidades. Como reacción, el ejecutivo reiteró en todos los foros el empeño de España en no quedar fuera del grupo de países a la cabeza de la Unión, actitud voluntarista que chocaba más aún en aquel momento, cuando las negociaciones con los países de la EFTA de cara a su incorporación en la UE harían inevitable la pérdida de peso de los países del Sur respecto al rico norte comunitario. Por si fuera poco, y a pesar de los intentos, el Gobierno español no fue capaz de capitanear la defensa de los intereses mediterráneos —que por otra parte estaban poco definidos e incluso enfrentaban a algunos países—, concernientes sobre todo a los Fondos Estructurales y a los problemas derivados de los fuertes desequilibrios entre sectores económicos de los países del Sur, factor éste básico para la convergencia.

Con un gobierno endeble, la oposición conservadora e Izquierda Unida cargaron las tintas contra la política desarrollada por los socialistas e

²² FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: balance de una práctica consolidada*, Madrid, Dilex, 2001.

incluso el Partido Popular comenzó a alejarse del consenso hasta entonces existente sobre los temas europeos. Parecía necesario que el Gobierno reaccionara y tomase la iniciativa en asuntos que robustecieran su posición en Europa y que limpiaran y mejoraran además su imagen en el interior de España. La pesca, cuestión muy delicada para la opinión pública nacional, y la minoría de bloqueo en el Consejo, estrechamente relacionada con el juego de poder en Bruselas, le ofrecieron la oportunidad que esperaba. Ante la previsible —aunque luego frustrada— entrada de Noruega en la Unión, el ejecutivo español reivindicó su participación en la política común pesquera a partir de 1996. Los múltiples obstáculos para llegar a un entendimiento condujeron al Gobierno a amenazar con la medida más drástica: paralizar la adhesión de los países de la EFTA si no se cumplía su principal requisito. Finalmente, el Consejo Europeo de Essen de 11 de diciembre de 1994 superó el escollo, aunque a España su intransigencia le costó el deterioro de su prestigio entre quienes iban a ser sus nuevos socios.

Respecto a la segunda cuestión, el 27 de marzo de 1994 se llega finalmente a un primer acuerdo entre los miembros, el denominado «Compromiso de Ioannina», «en virtud del cual se permite retrasar la toma de decisiones por mayoría, si así lo pide un grupo de Estados miembros que sumen 23 votos. En este caso se tratará de lograr un acuerdo con 65 votos, en lugar de los 62 previstos en el Tratado, en un plazo razonable y respetando los plazos establecidos para cada decisión»²³. La solución era provisional, válida sólo hasta que la reforma institucional de la Unión abordara el problema de forma definitiva.

En estas circunstancias, la nueva Presidencia española de la Unión prevista para el segundo semestre de 1995 supuso un verdadero reto para el Gobierno. Los problemas internos de la organización socialista, la propia situación socioeconómica de España y las profundas transformaciones operadas en la Comunidad desde 1989 contribuyeron a que el Gobierno convirtiera esta responsabilidad en una cuestión de consumo interno: la Presidencia de la UE constituía una pantalla sobre la que proyectar para la opinión pública una imagen fortalecida, de enorme repercusión, por tanto, para recomponer la deteriorada estampa del PSOE dentro de España. Algunos de los objetivos gubernamentales marcados para este período eran los ya tradicionales en nuestra política exterior: ampliar los vínculos de la Unión con Iberoamérica²⁴ y reforzar la seguridad en el Mediterráneo

²³ BRU PURÓN, Carlos M.^a (dir.), *Diccionario de la Unión Europea*, Madrid, Editorial Universitas, 1999, p. 151.

²⁴ La estrategia para Iberoamérica adoptada en el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 para el período 1996-2000 apuntaba hacia la modernización de las administraciones de

neo; para esto último se convocaría una Conferencia Euromediterránea en Barcelona a finales de noviembre. Otras metas propuestas quedaban circunscritas a las exigencias coyunturales, como el impulso al crecimiento económico a partir de iniciativas comunes y, sobre todo, los preparativos para la Conferencia Intergubernamental de 1996.

La cosecha de la Presidencia española no fue precisamente despreciable si tenemos en cuenta los logros alcanzados: durante el Consejo Europeo de Formentor el 22 y 23 de septiembre los participantes establecieron un primer calendario para la Conferencia Intergubernamental y acordaron que en 1997 comenzarían las negociaciones para la ampliación al Este; el 27 y 28 de octubre tuvo lugar la prometida Conferencia Euromediterránea de Barcelona²⁵ y durante el Consejo Europeo de Madrid el 16 y 17 de diciembre se aprobó el hecho simbólico de dar nombre definitivo a la moneda europea (euro) además de firmarse un acuerdo de cooperación con Mercosur. El Gobierno también llevaba tiempo estudiando su posición en la inminente Conferencia Intergubernamental de 1996, donde procuraría para beneficiar a España que en el Consejo se alcanzase una ponderación de los votos según criterios demográficos, que se dotase de mayor contenido a la PESC y que los países comunitarios aceptaran coordinarse en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado²⁶. Precisamente el diplomático Carlos Westendorp, que había sido elegido el encargado de dirigir el grupo europeo de reflexión para preparar la Conferencia, se convirtió en el nuevo y efímero Ministro de Exteriores después de que Javier Solana fuera nombrado Secretario General de la OTAN en diciembre de 1995.

5. La política europeísta del Partido Popular

En efecto, el discurso europeísta no le sirvió esta vez a Felipe González para revalidar las anteriores victorias electorales. Aunque por poca diferencia, el Partido Popular ganó al PSOE en las legislativas celebradas

los Estados iberoamericanos, la colaboración activa en los procesos de paz y en los proyectos de defensa de los derechos humanos, así como el fomento no sólo de políticas sectoriales (educación, medio ambiente, salud) relacionadas con el desarrollo sostenible sino también, por supuesto, de la integración regional. EFPB 95/402 «European Council Conclusions on the General Guidelines for Cooperation between the Community and Latin America (1996-2000)», *Spanish Presidency, Conclusions of the European Council*, Madrid, 15-16 de diciembre de 1995.

²⁵ Un primer —y agudo— balance del evento se encuentra en BARBÉ, Esther, «En busca de la cooperación y la seguridad en el Mediterráneo o el “Espíritu de Barcelona”», *Anuario Internacional CIDOB 1995*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 485-494.

²⁶ Cf. ARIAS SALGADO, Rafael, «La política europea de España y la Conferencia Intergubernamental de 1996», *Política Exterior*, n.º 47 (octubre-diciembre 1995), pp. 38-46.

en marzo de 1996. El nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, optó por la continuidad del enfoque de la política europea, lo cual resultaba lógico ya que los populares habían apoyado a los gobiernos anteriores en asuntos de relevancia como los relativos a los Fondos de Cohesión y a la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria²⁷. De igual forma, las relaciones privilegiadas con Iberoamérica, la estabilidad en el ámbito mediterráneo y las prioridades antes citadas respecto a las expectativas españolas para la Conferencia Intergubernamental fueron asumidas por el nuevo ejecutivo.

Dos fueron, sin embargo, los temas principales de la estrategia europea del primer año del Gobierno Aznar: la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el euro. Sin duda, el gran reto para el Gobierno era crear las condiciones favorables para que desde 1999 España formara parte de la «zona euro» como hito indiscutible en el camino de la primera velocidad comunitaria; de hecho, el ejecutivo, amparado por la mejora sustancial de la economía española en los primeros meses de 1997, quiso dar ejemplo y cumplir los criterios exigidos para la convergencia, y apostó decididamente por no variar ni un ápice el calendario fijado. Respecto del otro punto, y ante el grave problema del terrorismo, que seguía azotando las regiones españolas, José M.^a Aznar impulsó la colaboración entre las policías europeas, sobre todo con la francesa, así como la cooperación en materia judicial. El Presidente se apuntó un importante éxito en la Cumbre de Dublín de diciembre de 1996 «en tanto que los quince jefes de Estado y de Gobierno asumieran un compromiso político en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad, al solicitar a la Conferencia Intergubernamental que “desarrolle la importante propuesta que se ha hecho de modificar el concepto de ciudadanía europea mediante la modificación de los tratados para establecer como principio claro que ningún ciudadano de un Estado miembro de la Unión pueda solicitar asilo en otro Estado miembro”»²⁸.

Transcurridos los primeros meses en el poder, los conservadores buscaron su propio camino para desarrollar la política europea, marcando distancias con la década socialista. El año 1997 iba a concitar reuniones importantes de gran repercusión política en las cuales podía dejar su huella el nuevo ejecutivo, sobre todo la celebración del Consejo Europeo de Amsterdam el 16 y 17 de junio, donde se abordaría la reforma del Tratado de la Unión. El Partido Popular logró que el Parlamento —salvo Izquierda Unida— aceptara por unanimidad un Informe sobre el cual se articularía la respuesta española a dicha reforma. España apostaba, como hemos dicho,

²⁷ MATUTES, Abel, «Cambio y permanencia en la política exterior española», *Anuario El País 1997*, Madrid, Ediciones El País, 1997, p. 134.

²⁸ BARBÉ, Esther, *La política europea...*, *op. cit.*, p. 116.

por modificar la ponderación de votos a favor de un criterio demográfico; por incluir a las Islas Canarias en un régimen especial para las regiones ultraperiféricas y por «comunitarizar» los Acuerdos de Schengen. Sin embargo, como dice Esther Barbé, fue la política de empleo la propiamente específica del Gobierno español en Europa a lo largo de 1997 y principios de 1998: se alineó con la posición alemana, contraria al aumento de gasto público, y en la Cumbre de Luxemburgo de noviembre de 1997 llegó incluso a quedarse solo al rechazar «todo control europeo sobre su Política nacional de empleo o cualquier política que planteara objetivos a plazo fijo, en especial en el terreno del paro juvenil y del paro de larga duración»²⁹.

También durante esta primera legislatura el Gobierno logró sin graves resistencias parlamentarias, dado el apoyo del PSOE, la integración definitiva en la estructura militar de la OTAN. En las negociaciones obtuvo el visto bueno a su demanda de disponer de un mando subregional, el del Mediterráneo occidental, que incluye la defensa del eje Baleares-Gibraltar-Canarias, de suma importancia tanto estratégica como simbólica al quedar suprimido el mando anterior, ubicado en la colonia británica.

En todo caso, como antes dijimos, uno de los grandes retos en la agenda del primer Gobierno Aznar para fortalecer la posición española en Europa fue la entrada de España en la «zona euro». Los problemas económicos en los últimos años del Presidente González habían repercutido en la dificultad de cumplir con éxito los criterios de convergencia. La llegada de los populares al poder supuso un control estricto del gasto público y un saneamiento financiero exhaustivo para lograr el déficit cero en mayo de 1998. Indudablemente el esfuerzo tuvo su compensación, puesto que la Unión Económica y Monetaria ha beneficiado a la economía española al propiciar tipos de interés mucho más bajos y una estabilidad de precios impulsada por el Banco Central Europeo³⁰. Este logro coincidió con el inicio de las conversaciones sobre el presupuesto de la Unión para el período 2000-2006, que debería fijarse en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999; proceso de enorme relevancia para el futuro comunitario y en el que España se jugaba mucho en el terreno económico por la continuidad o no de las ayudas a través de los Fondos de Cohesión. La negociación sobre la ampliación estuvo en gran medida presente en las discusiones sobre la «Agenda 2000», por lo que en su discurso el Presidente del Gobierno puso énfasis en la solidaridad española con las aspiraciones de los países de Europa Central y Oriental, y en el consiguiente apoyo español al proceso de ampliación, aunque también recalcó que éste no debería re-

²⁹ *Ibid.*, p. 135.

³⁰ SEBASTIÁN, Luis, «La economía española después del euro», en GÜELL, Antoni M.^a (coord.), *El dilema de Europa*, Barcelona, Ediciones del Bronce, 1998, pp. 57-64.

percutir negativamente en las economías de los socios más pobres. En la cumbre berlinesa la actitud decidida de los representantes españoles en la defensa de que se mantuvieran las aportaciones del Fondo de Cohesión hasta 2006 fue de una tenacidad reconocida incluso por los detractores del Presidente Aznar, sobre todo si se tienen en cuenta las reticencias, cuando no el rechazo frontal, de los países donantes netos. En la reunión España se aseguró la transferencia de 9'8 billones de pesetas en Fondos de Cohesión y Estructurales, así como 6'5 billones en ayudas agrícolas para el mismo sexenio.

La importante baza de asegurar los Fondos se complementó con el éxito español en la Cumbre de Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999, donde, a iniciativa de José M.^a Aznar, los socios europeos apoyaron la creación de un espacio común de seguridad y justicia cuya primera concreción fue el establecimiento del «Eurojust», compuesto por miembros de la carrera judicial y de las fuerzas policiales de todos los países miembros para coordinar las acciones contra la delincuencia. El propósito de este espacio judicial europeo era también la unificación paulatina de las políticas de inmigración y asilo así como la supresión del sistema de extradición dentro de la Unión al reconocer cada país las sentencias dictadas por el resto³¹.

Con la victoria electoral del PP por mayoría absoluta en marzo de 2000 tanto el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué (2000-2002) como su sucesora Ana de Palacio (2002-2004) trataron de impulsar la proyección europea —y en general internacional— de España y ganar protagonismo incluyendo en la acción exterior los intereses empresariales y las inquietudes de otros grupos sociales y profesionales. El Plan Estratégico de Acción Exterior diseñado en el año 2000 es una buena muestra de la voluntad ministerial por hacer de España una referencia internacional obligada que, sin embargo, pronto chocaría con los recortes presupuestarios, por lo que se limitaría mucho su efectividad³². Ello no fue óbice para que el Gobierno afrontara las dos citas europeas más importantes (las discusiones sobre la reforma del Tratado de la Unión y la inminente Presidencia española en 2002) con una idea clara de sus metas y de su modelo de Europa. Frente a las posturas federalistas —defendidas con mayor o menor vehemencia por Francia y Alemania—, el Gobierno de Aznar optó por el intergubernamentalismo. Su objetivo principal en relación con la nueva ampliación consistió en hacer de España uno de los países

³¹ SAHAGÚN, Felipe, «La política exterior española en 1999», en *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona, Fundación CIDOB, 1999, p. 40.

³² Sobre este plan, cf. PIQUÉ, Josep, «Nuevas fronteras de la política exterior de España», *Política Exterior*, n.º 79 (enero-febrero 2001), pp. 57-70.

más influyentes; finalmente, en la Conferencia de Niza celebrada en diciembre de 2000, España obtuvo veintisiete votos en el Consejo, es decir, tantos como Polonia y dos menos que Alemania, Francia, Reino Unido e Italia; perdía catorce escaños en el Parlamento Europeo y uno de sus dos miembros en la Comisión. El Gobierno se había inclinado por una defensa férrea de lo que consideraba el interés nacional y, en consecuencia, hasta el propio Presidente Aznar había tendido puentes al Gobierno británico del laborista Tony Blair³³, desmarcándose del eje París-Bonn, un eje por otra parte ya muy quebrado a finales de los noventa. Igual posición de firmeza mostró en los trabajos de la «Convención sobre el futuro de la UE», que echó a andar tras la Declaración de Laeken (15 y 16 de diciembre de 2001) y cuyo plan de trabajo abordó la polémica reforma institucional de la Unión. También en la misma línea de ganar peso en las relaciones internacionales el Gobierno Aznar fortaleció sus vínculos atlantistas gracias al sólido apoyo otorgado a la política exterior de los Estados Unidos, sin abandonar en ningún momento las convicciones favorables a una estrategia gradualista en el proceso de integración y de profundización comunitarias³⁴.

Por último, la Presidencia española de la Unión en el primer semestre de 2002 debía servir para consolidar todo el programa de acciones en política exterior respecto de la UE, acciones por las que el Partido Popular venía luchando desde su acceso al poder casi seis años antes. La lucha contra el terrorismo había sido una de ellas y tuvo su recompensa en la Declaración del Consejo Europeo de Sevilla celebrado el 21 y 22 de junio, cuando Aznar logró que los Estados miembros incluyeran esta lucha antiterrorista en todas las políticas europeas. Una novedad importante fue la relacionada con el establecimiento de una política común de inmigración sobre la que había muchos recelos entre los socios. Finalmente, y a pesar del crecimiento electoral de partidos xenófobos como el de Fortuyn en Holanda o el de Le Pen en Francia, sólo pudo acordarse que se impulsaría la idea de coordinar una policía de fronteras y que la UE gestionara la repatriación de ilegales.

El intento de relanzar la Conferencia de Barcelona mediante la celebración de la Cumbre Euromediterránea de Valencia los días 22 y 23 de abril fracasó por el escaso interés de la mayor parte de los Estados, ni prosperó la creación de un Banco Mediterráneo de Inversiones al estilo del BERD. Únicamente se aprobó una línea especial de crédito dentro

³³ Sobre las óptimas relaciones personales entre ambos mandatarios resultan muy pertinentes las reflexiones de MARCO, José M.ª, «Aznar y Blair: vidas paralelas», *El Noticiero de las Ideas*, n.º 16 (octubre-diciembre 2003), pp. 43-48.

³⁴ ORTEGA, Martín, «El papel de España en el mundo», en *Perspectivas exteriores 2002. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior, 2002, p. 126.

del Banco Europeo de Inversiones que no satisfacía la demanda española de mayores recursos para mejorar la estabilidad y la seguridad del área. Tampoco resultó especialmente fructífera la II Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, transcurrida en Madrid los días 17 y 18 de mayo con la presencia de altos dignatarios de cuarenta y ocho países, cuyo logro más destacado fue el acuerdo de libre comercio firmado entre la Unión y Chile en términos parecidos al alcanzado con México en 2000.

Sin embargo, los fracasos parciales no lograron empañar el brillo del papel español en el lanzamiento del euro y en los avances conseguidos para la ampliación al Este de Europa. Tras el traumático cambio de Gobierno con la victoria infligida por el PSOE tan sólo tres días después de los atentados de Madrid, Miguel Angel Moratinos ha manifestado en numerosas ocasiones el cambio de rumbo que quiere dar a su rebautizado Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y lo ha hecho siguiendo la línea de las pintorescas declaraciones del Presidente Rodríguez Zapatero sobre la «Alianza de Civilizaciones». Todavía hay que esperar, pues, para hacer un análisis sobre la política europeísta del nuevo Gobierno, el cual ha mostrado por ella tanto fervor —España va a ser la primera que celebre un referéndum sobre el Tratado Constitucional— como vaguedad, según revelan las propias palabras de Moratinos, mejor conocedor de Oriente Próximo que de Europa: «Si bien no debe apoyarse la creación de una “Europa a dos velocidades”, es oportuno poner en marcha cooperaciones reforzadas y estructuradas dentro del marco constitucional. Sólo con la profundización y el reforzamiento interno la UE podrá desarrollar la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y la Política de Seguridad y Defensa (PSD). Los desafíos mundiales requieren una Europa fuerte y solidaria: si hace falta más Europa es porque está en juego mucho más que la estabilidad y la prosperidad de nuestro continente»³⁵.

6. Balance final

El consenso entre las fuerzas políticas y sociales en lo referente a la integración en la CE fue un elemento esencial del proceso de negociación. Lógicamente, como era de prever, en el momento en que se hubo logrado la adhesión comenzaron a surgir discrepancias entre la política del Gobierno y la de la oposición, pero a esa altura el constante llamamiento a la vocación europeísta de España, a su denodada búsqueda de la integración en la CE, habían convertido a Europa en un ideal. Es este legado simbóli-

³⁵ «Una política exterior para España», *Política Exterior*, n.º 99 (mayo-junio 2004), p. 66.

co el que explica, por ejemplo, que no sólo los grupos organizados como los partidos políticos, los sindicatos y las patronales hayan apoyado la ampliación de la UE hacia el Sur y hacia el Este sino que también lo haya hecho la opinión pública española, aunque las encuestas realizadas insistan en que apenas es consciente de las posibles repercusiones de dicha ampliación.

Por otra parte, las estimaciones del eurobarómetro, salvo fluctuaciones bruscas en circunstancias específicas, indican lo extendida que se encuentra entre los españoles la aceptación del proceso de construcción europea, aunque paradójicamente consideran que los beneficios reales son más bien escasos. En su detallado estudio sobre la europeización de la opinión pública en España, Belén Barreiro e Ignacio Sánchez-Cuenca concluyen que «los ciudadanos españoles son proeuropeos, pero es dudoso que se hayan europeizado»³⁶. En efecto, los españoles apoyan las políticas europeístas de forma vaga y abstracta; todavía valoran la integración desde el punto de vista «nacional». Su buena o mala opinión de Europa sigue dependiendo del ciclo económico o político en el interior: por ejemplo, un incremento del paro puede interpretarse como consecuencia de la disminución de los fondos de la UE, lo cual a su vez puede dar lugar a que aumente el número de personas que tienen una opinión más pobre sobre la integración. Este mecanismo influye poderosamente en el uso que de la cuestión europea hacen los partidos políticos como táctica electoral: hacen un llamamiento a la UE como referencia simbólica que justifica cómo actúan en los asuntos nacionales. Por otra parte, gracias a la transferencia a la UE de los retos en la política interior pueden tomarse decisiones que resulten gravosas socialmente pero que en última instancia se legitiman porque son imprescindibles para avanzar en Europa; tal es el caso de la reconversión industrial impulsada por los gobiernos socialistas en los años ochenta.

La euforia proeuropea de los años ochenta estuvo relacionada con lo que podría llamarse «la superación del trauma de la periferia»: la adhesión a la CE fue un hito en la historia de la España contemporánea, devastada por las crisis económicas, los levantamientos armados, las guerras civiles; frustraciones que se habían reflejado en la incesante controversia entre los europeístas y los casticistas; entre los que defendían la «europeización» de España y los que apoyaban la «españolización» de Europa³⁷. Al final, aunque tarde, España se incorporó plenamente a la CE. Por su-

³⁶ «La europeización de la opinión pública española», en CLOSA, Carlos (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, 2001, p. 49.

³⁷ Cf. PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos, «Europeización de España/Españolización de Europa: el dilema histórico resuelto», *Documentación Social*, n.º 111 (1998), pp. 39-58.

puesto, el optimismo se debía en gran medida a la boyante economía de los años de la Transición, lo cual confirmaba las opiniones de quienes veían en la CE el epítome de la prosperidad. El inconsciente colectivo de la población española identificó la adhesión a la CE con lo que parecía que Franco había sido incapaz de ofrecer, prefiriendo olvidar que el largo proceso de acercamiento a las Comunidades hundía sus raíces en la misma médula de la Dictadura. Al menos en un sentido, Europa fue la respuesta al reto histórico que consistía en la solución pacífica y paulatina de algunas de las carencias más palpables de la España del siglo XX³⁸.

Por lo que a cuestiones más prácticas se refiere, España ha sido una pieza clave en el reconocimiento comunitario de la importancia de Iberoamérica en el contexto de las relaciones externas de la Unión, un ámbito geográfico que había contado muy poco en Bruselas antes de que a ella llegara nuestro país. Algunos ejemplos son muy relevantes para comprender lo decisivo de la presencia española en negociaciones como las que culminaron en el Acuerdo con Mercosur en diciembre de 1995 o el Acuerdo de Libre Comercio con México en 2000. De igual forma, a finales de noviembre de 1995 la Conferencia y subsiguiente Declaración de Barcelona sobre el modelo de relación con el Mediterráneo —al margen de las deficiencias de su desarrollo posterior³⁹— dieron un gran protagonismo a nuestro país en el proyecto comunitario de mejorar las relaciones euromediterráneas, sobre todo con el norte de África, cuya estabilidad política y económica, como venimos insistiendo, resulta de vital importancia para los intereses españoles. Podría decirse que, en general, la habilidad negociadora española en todas las cuestiones europeas ha ganado enteros en estas últimas décadas: estamos así de acuerdo con las palabras de Francisco Conde López, para quien lo más relevante de la incorporación española a la Comunidad Europea «es su capacidad para, por un lado, aprovecharse de las ventajas económicas, sociales y políticas que se derivaban de la existencia de un área de paz, estabilidad y prosperidad económica y, por otro, asumir un papel activo y protagonista en los avances que se han producido en el propio proceso de integración europea»⁴⁰.

³⁸ Cf. MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo, «In search of lost Europe: Spain», en KAISER, Wolfram y Jürgen ELVERT (eds.), *European Union Enlargement: A Comparative History*, Abingdon, Routledge, 2004, pp. 93-111.

³⁹ Cf. BARBÉ, Esther, «The Barcelona Conference: Launching Pad of a Process», *Mediterranean Politics*, vol. 1, n.º 1 (1997), pp. 25-42.

⁴⁰ «La Comunidad Europea desde una perspectiva española: el proceso de adhesión y su evolución», en BRINGAS, M.^a Isabel y RODRÍGUEZ PAJARES, Emilio Jesús (coords.), *Cincuenta años de historia de la integración europea 1951-2001*, Burgos, Universidad Popular para la Educación y Cultura de Burgos, 2001, p. 155.

La convergencia española con la política exterior de sus socios ha tenido, por tanto, un desarrollo continuado desde antes incluso de su incorporación de hecho. De este modo, el proceso de acomodación a los intereses comunitarios mostró una doble vertiente: por un lado, la inclusión en la agenda de la CE de intereses españoles (los ya citados de Iberoamérica y el Mediterráneo) y, por otro, la asunción española de intereses comunes: pensemos en el caso de la ampliación al Este, un elemento que afecta de lleno a intereses nacionales pero que, a pesar de las dificultades y tensiones generadas durante las negociaciones, ni los gobiernos socialistas ni los conservadores han puesto jamás en entredicho. La identidad europea, pues, no se ha mostrado contradictoria con la española sino que ambas forman parte de un todo en proceso de construcción.

La incorporación de la universidad española al espacio europeo de educación superior: una oportunidad excepcional

Francisco Michavila

Catedrático de Matemática Aplicada
Director de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria
de la Universidad Politécnica de Madrid

Sumario: 1. ¿UNA OPORTUNIDAD EXCEPCIONAL?—1.1. **El porqué de esta reflexión.**—1.2. **La mejor universidad española de la historia... pero no la mejor posible.**—1.3. **¿Cómo aprovechar esta oportunidad?**—2. EL NUEVO PAPEL SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD.—2.1. **Un entorno cambiante.**—2.2. **¿Qué transformaciones son necesarias?**—3. LA RELACIÓN DE LA UNIVERSIDAD CON EL PODER POLÍTICO Y SU FUNCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.—3.1. **Tres cuestiones que las determinan.**—3.2. **Las innovaciones convenientes.**—4. COMENTARIO FINAL.

1. ¿Una oportunidad excepcional?

1.1. *El porqué de esta reflexión*

En la construcción de la nueva realidad política y social europea, los responsables de la materialización de ese apasionante proyecto de convivencia —plasmación de sueños lejanos y anhelos más próximos— han considerado que una de sus piezas esenciales es la creación de la denominada *Europa del conocimiento*. El progreso de la universidad europea, entendido como suma de los avances individuales de cada una de las instituciones y de las mejoras conjuntas por medio de redes y programas de colaboración, tiene una función esencial en tal empeño colectivo. Una Europa del conocimiento se fundamenta en una educación superior con objetivos comunes y normas organizativas compartidas, superadoras de visiones localistas de cada Estado miembro. También se origina mediante una visión integrada de la política científica y de sus correspondientes prioridades investigadoras.

En el comunicado «Realizando el Espacio Europeo de Educación Superior»¹, los ministros responsables de esa materia en 33 países europeos,

¹ Comunicado oficial de la Conferencia de Ministros responsables de Educación Superior, en Berlín el 19 de septiembre de 2003.

reunidos en Berlín, reafirmaron la necesidad de que aumentase la competitividad —pretendida con la edificación de la mencionada *Europa del conocimiento*— a la vez que se considerase a la Educación Superior como bien compartido, además de la subsiguiente responsabilidad pública. Insistían de este modo en la afirmación del Consejo de Europa, tres años atrás en Lisboa, cuando propugnó que la Unión Europea se convirtiese en «la economía más competitiva y dinámica del mundo basada en el conocimiento, capaz de sustentar el crecimiento económico y crear un mayor número de puestos de trabajo de mejor calidad y una mayor cohesión social»². Tamaña ambición la extendía el Consejo dos años después en Barcelona al ámbito educativo, al pretender que los sistemas europeos educativos se convirtiesen en una «referencia de calidad mundial para 2010»³.

Tras el encuentro de Berlín, estos postulados siguen siendo válidos para la definición del horizonte hacia el que se avanza en el proceso impulsado en 1999. Entonces, 29 países europeos suscribieron la Declaración de Bolonia, tras la cita del año anterior en París de los ministros de Educación de Francia, Alemania, Reino Unido e Italia y que dio lugar a la Declaración de la Sorbona, verdadera acta fundacional del actual Proceso europeizador. En la capital alemana, además del seguimiento de los logros alcanzados, el acento se ha puesto en la mejora de las características sociales del Espacio Europeo de Educación Superior y su contribución al fortalecimiento de la cohesión social y la reducción de las desigualdades sociales y de género.

En la Comunicación de la Comisión Europea de 2003 titulada «El papel de las universidades en la Europa del conocimiento»⁴ se analizan las condiciones necesarias para que las universidades asuman su función central en el proceso de gestación de una *Europa del conocimiento*, tan potente o ambiciosa como se pregona. En dicho documento se apuntan varios asuntos sobre los que resulta obligada la reflexión: ¿Cómo se atenderá el anunciado aumento en la demanda de formación superior? ¿Puede combinarse la diversificación de intereses educativos de los estudiantes con las estrategias de convergencia previstas? ¿Cuáles son las principales prioridades en la internacionalización de la educación y la investigación? ¿Cómo estimular más eficazmente la movilidad de los profesores y los investigadores? ¿Qué normas europeas podrían aumentar la cooperación de las instituciones de educación superior con la industria? ¿Cómo deben participar empleadores, empresarios e industriales en los diseños curriculares

² Consejo Europeo de Lisboa. Conclusiones de la Presidencia, 2000.

³ Consejo Europeo de Barcelona. Conclusiones de la Presidencia, 2002.

⁴ «El papel de las universidades en la Europa del conocimiento», Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 15 febrero 2003.

y en la concertación de planes de investigación aplicada? ¿Qué reorganización de conocimientos se requiere a corto plazo? ¿Cuáles son las expectativas insatisfechas y las demandas educativas emergentes principales?

Siguiendo con el comunicado de la Comisión Europea, el papel que se asigna a la universidad y a las restantes instituciones de educación superior en la «creación de una Europa del conocimiento» conduce al establecimiento, en las políticas educativas nacionales y europeas, de los tres objetivos siguientes:

- Que se garantice que las universidades e instituciones de educación superior europeas dispongan de recursos suficientes y duraderos, y que los utilicen eficientemente.
- Que se refuerce su excelencia académica, tanto en materia de investigación como de enseñanza; en particular, mediante la creación de redes docentes y científicas.
- Que se logre una apertura mayor de las universidades y las restantes instituciones de educación superior hacia el exterior y que se incremente su atractivo a escala internacional.

Si, a continuación, dirigimos la mirada hacia la universidad española y nos preguntamos sobre la conveniencia de que se revise su modelo de funcionamiento, la respuesta resulta obvia. Este es el momento, esta es la oportunidad excepcional para que nuestra universidad dé un salto cualitativo. Pocas veces en su historia ha tenido una ocasión semejante. A la universidad española se le presenta, en estos años venideros, una oportunidad excepcional para que reformule su misión, su función social y su relación con el entorno. Una oportunidad única para que redefina sus objetivos prioritarios, en su avance hacia una universidad de mayor calidad. Para ello, resultará obligado que replantee sus estrategias y establezca nuevos escenarios de actuación, más adecuados para el cumplimiento de sus fines y sus objetivos.

Poco a poco se abre paso, a modo de consenso tácito o explícito, la conveniencia de una reflexión colectiva profunda sobre la oportunidad que tienen a su alcance nuestras universidades con la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. La oportunidad del cambio, no por imposición de una visión de la universidad sobre otra en clave de política local, sino por un proyecto más amplio, más trascendente... que contribuya a que Europa ocupe su lugar en el mundo, que aporte, al menos en aquellos asuntos a su alcance, algo de humanismo y de racionalidad a unos tiempos desquiciados por el fanatismo de unos y la intolerancia de otros.

¿Qué universidades tenemos? ¿Qué expectativas atienden? ¿Qué reorientaciones convienen? Desde la intención de dar respuesta certera a estas interrogantes se tiene que contemplar la participación de la univer-

sidad española en la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. El proceso de convergencia europea para que sea aprovechado eficazmente debe ser visto como un medio, no como un fin. Un medio para rectificar errores y corregir debilidades. Los nuevos títulos, el sistema de créditos europeos o la estructura de las enseñanzas... únicamente son instrumentos al servicio de la búsqueda de la excelencia académica. Nos hallamos al inicio de un camino, no en su punto de llegada.

Tamaño empresa supera a los universitarios. Semejante planteamiento no compete en exclusiva a los académicos, tiene dimensión global, compete a la sociedad en su conjunto. Se adivinan obstáculos, sin duda los habrá, que no pueden ser superados por las universidades en solitario. Se requiere un fuerte apoyo —incluyendo las apropiadas decisiones financieras— por parte de los Gobiernos y los Organismos Europeos. Así se reconocía en la citada Conferencia de Ministros responsables de educación superior celebrada en Berlín en 2003. Dificultades sí, oportunidad excepcional también.

1.2. La mejor universidad española de la historia... pero no la mejor posible

Durante los dos últimos decenios, la universidad española ha cambiado mucho. Con la perspectiva de los años transcurridos se puede afirmar que ha sido a mejor. Si a principios de la década de los ochenta del siglo pasado acudían a sus aulas unos seiscientos mil jóvenes, esa cifra se ha multiplicado por un factor 2,5 y no se ha producido ningún colapso. Antes al contrario, la formación recibida por los estudiantes universitarios ha ido paso a paso mejorando: se han multiplicado las instalaciones y las infraestructuras, ha crecido de modo muy considerable el número de profesores, se ha abierto a las corrientes internacionales de pensamiento, han aumentado de manera espectacular sus publicaciones científicas en revistas de reconocido prestigio, etcétera. Aún con errores de gestión, con rigideces organizativas innecesarias y con actitudes timoratas frente a los egoísmos endogámicos, el balance global es positivo. A principios del siglo XXI tenemos una universidad en España muchísimo mejor que la que heredamos al salir de los oscuros años de la dictadura franquista. La educación superior ha dado en nuestro país un salto cualitativo considerable, pero no todo está hecho ni mucho menos. Se ha producido su primera modernización, pero en la puerta del futuro aguarda de manera perentoria la segunda: su europeización por medio del proceso impulsado en Bolonia cinco años atrás.

Entre los cambios benéficos ocurridos en los veinte años últimos se pueden citar dos a modo de ejemplo: la transferencia de las competencias de educación superior del Gobierno Central a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas —en cumplimiento de las previsiones constitu-

cionales— y el desarrollo de los primeros planes de evaluación de la calidad de la docencia, la investigación y la gestión en las instituciones universitarias. En doce años, entre 1985 y 1997, las Comunidades Autónomas fueron asumiendo la gestión directa de las universidades implantadas en su territorio (con la excepción de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo) con los consiguientes compromisos financieros.

Más allá de alguna anécdota colorista —se cuenta que en una Comunidad «pequeña», con una sola universidad, se llegó a debatir en el Parlamento regional el plan de estudios de una de sus titulaciones— y de los problemas de coordinación originados, la nueva forma de relacionarse el mundo académico y el poder político ha favorecido la atención prestada a las necesidades generadas por el crecimiento acelerado de las expectativas sociales en la formación superior. La proximidad a los centros de decisión administrativa, aún con las inevitables interferencias, mayores con la cercanía, ha acrecentado la sensibilidad de los gobernantes ante los problemas cotidianos de los académicos, con la consiguiente dotación de recursos e infraestructuras. Si se repasa la evolución de los presupuestos en educación superior por comunidades y por universidades se verifica semejante afirmación.

En 1995 se puso en marcha el primer Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Universitaria. No era la primera iniciativa al respecto: le antecedían algunas interesantes experiencias de determinadas universidades, realizadas por su cuenta y riesgo, un plan experimental impulsado por el entonces denominado Consejo de Universidades en el que participaron 17 instituciones universitarias y un Programa Piloto de evaluación de la calidad docente promovido por la Comisión Europea. Desde entonces la cultura de la calidad se ha extendido. La rendición de cuentas, como contrapartida de la autonomía universitaria, no es vista como «algo exótico» sino, por el contrario, como una iniciativa en la que debe profundizarse por el bien de la educación superior. Evaluación, acreditación, incentivos son términos que se han incorporado en la jerga del Gobierno y de la gestión en las universidades. Aunque aún nos hallemos al comienzo del camino, pocos rebaten que esta senda es la adecuada para avanzar en la mejora de la calidad educativa.

No es menor el mérito que corresponde al incremento que ha tenido la actividad investigadora y la producción científica en la universidad española en el mismo período. España se sitúa la novena del mundo en cuanto a sus resultados de creación del conocimiento. El 30% de la actividad total de investigación y desarrollo se genera en sus universidades⁵

⁵ Según se recoge en el «Informe sobre la Contribución de las Universidades Españolas al Desarrollo 2004» de la Fundación Conocimiento y Desarrollo (C y D).

y más del 60% de los artículos publicados en revistas científicas de calidad. No somos, ni mucho menos, una primera potencia mundial pero el avance acontecido en sólo dos decenios ha sido ejemplar.

Al mismo tiempo que estas transformaciones positivas, han tenido lugar otras tentativas de mejora sin éxito. Iniciativas en principio bien intencionadas cuyos resultados no han hecho progresar nuestra educación superior. Son bastantes los casos que se pueden enumerar. También a modo de ejemplo, cabe citar —por las cuestiones cruciales que pretendían abordar— la Reforma de los Planes de Estudios emprendida en 1987 y el Plan de Financiación que elaboró en 1994 el Consejo de Universidades. La primera quedó en un buen diseño y una mala aplicación, que algunos, por razones ideológicas más que académicas, aprovecharon para atacar con saña los efectos derivados de la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria por el Gobierno Socialista en 1983. Aumentaron las titulaciones, se diversificó la enseñanza superior pero las expectativas de mayor calidad, de mayor aproximación al entorno y de flexibilidad organizativa se vieron defraudadas. Menos frutos dio aún, en su corta vida, el Plan de Financiación: un magnífico trabajo, desarrollado por un destacado grupo de expertos y promovido desde la Secretaría General del Consejo de Universidades. Dicho Plan removía las inercias *incrementalistas* de la asignación de recursos financieros a las universidades, revisaba para su bien el mal sistema de ayudas a los estudiantes aún vigente hoy en día y establecía las bases de una manera innovadora de hacer política universitaria. Sin embargo, tras su aprobación por la Comisión de Coordinación todo quedó parado... y nunca más se supo hasta que la actual Ministra de Educación y Ciencia ha decidido retomar el tema mediante la creación de una Comisión de Financiación que, en el seno del Consejo de Coordinación Universitaria, ha iniciado sus trabajos partiendo de aquel punto muerto.

Logros sí, buenas intenciones también, pero no es necesario escarbar demasiado para encontrar importantes insuficiencias no corregidas todavía en el sistema universitario español. A la hora de formular un diagnóstico de la situación actual, éstas son las debilidades que se detectan de modo más evidente. Su corrección debe figurar en el manual de actuaciones más inmediatas de la política universitaria en España. El proceso de incorporación al Espacio Europeo de Educación Superior es la oportunidad excepcional para eliminar tales deficiencias.

Las ayudas a los estudiantes, insatisfactorias, obsoletas, situadas en la cola de la Unión Europea en cuanto a los recursos asignados, y sólo comparables en cuanto a su dotación con las de Grecia, reclaman una actuación urgente. Durante los últimos ocho años las inversiones en educación han retrocedido en España, el número de becarios universitarios ha descendido lamentablemente. Además la movilidad entre Distritos Uni-

versitarios es muy reducida y los jóvenes no tienen a su alcance ni medios económicos ni facilidades administrativas suficientes para que se animen a desplazarse a otros horizontes, donde puedan cursar sus estudios superiores según sus deseos y sus expectativas vocacionales.

Insuficientes son los recursos. Por debajo de la media de la Unión Europea en cuanto al porcentaje del PIB dedicado a la enseñanza superior. Pero también insatisfactorio es el gasto en investigación: 1,03% del PIB, muy por debajo del 1,93% del PIB que es el valor medio de la Unión Europea, o del 2,7% del PIB de Estados Unidos, o del 3,4% del PIB de Finlandia. A ello se suma que el ámbito universitario español está aún demasiado alejado de la empresa. Siguiendo el «Informe sobre la Contribución de las universidades españolas al Desarrollo 2004» antes citado, dos tercios de las empresas no mantienen relación con la universidad en nuestro país y un tercio no consideran a la universidad como motor de desarrollo económico. Peor aún es el dato de que menos del 9% de la actividad investigadora es financiada por las empresas.

Las rigideces organizativas y la poca flexibilidad de las estructuras académicas lastran la mejora de la calidad universitaria. Las universidades españolas tienen todas una organización muy parecida; las normas legales vigentes —eso sí, con mordazas reforzadas por los reglamentos elaborados en cada una de las instituciones— dificultan la adaptación de los centros, los departamentos, los institutos y demás organismos a las demandas sociales en alza y a los más recientes avances científicos. La interdisciplinariedad se ve penalizada. Las áreas de conocimiento parcelan la actividad académica y dificultan la colaboración entre científicos de campos diversos, como requiere la complejidad de los programas avanzados de investigación. Un país que se nos antoja como paradigma de la centralización, cual es Francia, organiza sus centros universitarios con mucha más imaginación que el nuestro. Su diversidad de programas, sus innovaciones organizativas resultan ejemplares comparadas con las españolas.

Tampoco han jugado a favor del progreso de la universidad española las controversias suscitadas por la *imposición* y aprobación de la Ley Orgánica de Universidades (LOU) en 2001. A esta muestra de *orden* y *mando* ejercida por el gobierno anterior, le han seguido dos años de parálisis, ocupados los universitarios en redactar nuevos estatutos en cada institución y en otras numerosas normas internas. El daño de la LOU no ha estado sólo en su carácter rancio, de vuelta hacia atrás, sino también en las energías desperdiciadas en un tiempo de vivo debate internacional sobre el futuro universitario. Baste recordar que la ministra Aguirre no participó en la reunión de París que dio lugar a la Declaración de la Sorbona. El mal comienzo de sus tareas por parte de uno de los organismos creados en dicha Ley, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y

Prospectiva, es otro de sus daños colaterales. En poco más de un año se puso en peligro la extensión de la cultura de la calidad, que con prudencia y tacto se había ido incorporando desde 1995 al quehacer cotidiano de las universidades. Afortunadamente, con el nuevo Gobierno se ha puesto un punto y aparte en cuestión tan crucial.

En definitiva, si ponemos en cada plato de la balanza lo que corresponde de cuanto se viene apuntando o esbozando, la universidad española ha mejorado pero, es evidente, no es la mejor posible. Por ello, la creación del Espacio Europeo de Educación Superior constituye un potente instrumento de cambio, una oportunidad excepcional si se emprenden reformas profundas y no se contenta el sistema universitario español con un simple maquillaje superficial. Hay razones añadidas para insistir en que así sea: el elevado fracaso escolar, la escasa capacidad de innovación y la baja producción de patentes, el comportamiento malthusiano de algunas instituciones educativas de ingeniería con el consiguiente déficit en el número de técnicos en el mundo laboral, etcétera.

1.3. *¿Cómo aprovechar esta oportunidad?*

Para que la universidad española aproveche la oportunidad que le brinda su incorporación al Espacio Europeo de Educación Superior es preciso que replantee sus fines, reformule sus objetivos y modifique cuantas estructuras anquilosadas sea imprescindible que haga. Tal replanteamiento de sus fines y reformulación de sus objetivos se puede analizar desde dos vertientes complementarias y simultáneas: la que corresponde a las relaciones de las universidades con la sociedad y la que se refiere a las relaciones de las universidades con los gobiernos central y autonómicos.

El nuevo papel social que se apunta en el horizonte temporal próximo para las instituciones de educación superior europeas, y la consiguiente redefinición de sus relaciones con el entorno, alterará sustancialmente las relaciones de las universidades con la sociedad. Parece lógico que los primeros pasos que se den en su redefinición estén orientados a la corrección de las actuales debilidades en cuanto a la existencia de intereses comunes y objetivos compartidos. Para que sean más fluidas y fértiles sus relaciones con la sociedad, a quien se debe, la primera corrección en el rumbo de las instituciones universitarias se refiere a los contenidos y metodologías que perfilan su modelo educativo, de manera que, en el límite, signifique la implantación de un modelo diferente de formación de los ciudadanos, no reducido a su instrucción tradicional en contenidos especializados. La segunda corrección, también evidente, corresponde a la adopción de cuantas medidas sean precisas para que aumente la contribución de las instituciones universitarias a la capacidad de innovación de

su entorno social. Según apuntaba el Secretario de Estado de Universidades e Investigación, Salvador Ordóñez, en una reciente Conferencia impartida en Santander⁶, tomando como referencia una escala de 0 a 1, la capacidad de España para la innovación se sitúa en 0,24, mientras que Francia alcanza el valor de 0,46, el mismo que Irlanda, superada por Finlandia con una cifra de 0,72. Las cifras son aún más desfavorables si se cuentan las patentes europeas por millón de habitantes. En España ese número es de 24 cuando en Italia es 74, en Irlanda 80, en Reino Unido 126, en Francia 139, en Bélgica 144, en Alemania 297 o en Finlandia 335.

No es menor el calado de la revisión que precisan las relaciones entre las universidades y los gobiernos central y autonómicos. Al respecto, ha de dejarse bien sentado, el principio de que el respeto y la no injerencia son condiciones *sine qua non* del buen hacer académico, que la autonomía universitaria —nadie debe esconder bajo un principio tan sustancial la arbitrariedad de no dar explicaciones y moverse únicamente por intereses corporativos— se encuentra en la base de la creación científica o artística y que en la libertad de enseñanza, y las decisiones organizativas que conlleva, está la esencia de la excelencia académica (son paradigmáticos al respecto los contraejemplos de la segunda cuestión universitaria, suscitada por el Marqués de Orovio de infame recuerdo, en el último tercio del siglo XIX, y la agresión perpetrada la pasada década por el Gobierno valenciano presidido por Eduardo Zaplana a la Universidad de Alicante). La exigencia de mayor calidad en las actividades docentes e investigadoras debe encauzar todas las energías destinadas al replanteamiento de los temas y los procedimientos de relación entre el poder político y el mundo académico. Para que avancen en la dirección correcta es necesario que existan un marco legal ágil, una financiación suficiente y un sistema de rendición de cuentas claro y sencillo, entendible por la ciudadanía, de cómo se atienden las expectativas sociales, en cuanto a formación e investigación.

2. El nuevo papel social de la universidad

2.1. *Un entorno cambiante*

El avance tecnológico, los flujos migratorios y la construcción de una nueva identidad sociopolítica para los europeos son tres características que perfilan el entorno cambiante de nuestra época. No son las únicas, pero bastan para comprender cómo están cambiando los valores y

⁶ Inauguración del Encuentro «Perspectivas de la ciencia y la tecnología en España y en Europa», Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 30 de agosto de 2004, Santander.

los patrones de vida en los ciudadanos de la *vieja* Europa. Si se afirma la voluntad de que la universidad evolucione con celeridad, de que se adapte a las mutaciones que sufre la sociedad a la que se debe, esto significa una fuerte exigencia.

Los textos de los Consejos Europeos de Lisboa del año 2000 y de Barcelona del 2002, el documento que publicó sobre esta cuestión la Comisión Europea el 2003, o la propia consecución de los objetivos establecidos para el Espacio Europeo de Educación Superior al final de la presente década, entendidos como marco de referencia, parecen a menudo excesivamente exigentes. A muchos les asaltan dudas sobre su viabilidad y no están exentos de razón. Pero lo cierto es que la voluntad de adaptar la universidad a su entorno no es algo nuevo, ya figura de manera reiterada en las obras de Giner y de Ortega, si nos restringimos al caso español. Lo que hoy es diferente es su dimensión cuantitativa. Ahora no es un asunto ni un debate de minorías, de élites privilegiadas de sociedades poco desarrolladas como antaño. Hoy concierne a toda la sociedad, a su progreso tecnológico y avance social.

El incremento de las demandas formativas de estudios universitarios, la vinculación entre el mundo académico y el mundo laboral, la revolución social que produce el avance científico, las nuevas relaciones de competencia entre las instituciones de educación superior son ejemplos de características específicas de los tiempos actuales. Con ese contexto han de ser reformuladas las relaciones de la universidad con su entorno.

El porcentaje de universitarios aumenta... y seguirá aumentado en el futuro próximo, según datos recogidos por los analistas de la Comisión Europea. Antes de que termine el año 2010 se prevé que en el Reino Unido o en Dinamarca, por citar sólo dos casos, la cifra superará el umbral del cincuenta por ciento entre las cohortes de jóvenes cuyas edades se corresponden con los años en que se cursan normalmente los estudios superiores, o sea entre los 18 y los 23 años. Más aún, el Ministro de Educación francés, François Fillon, ha anunciado recientemente una previsión semejante: en 2015 Francia alcanzará el objetivo de que la mitad, al menos, de sus jóvenes sean universitarios (este hecho es más singular cuando en el país existe un sistema de educación superior no universitaria prestigiado y eficiente, circunstancia que se echa a faltar en el caso español).

No sobran universitarios y las políticas universitarias comunitarias y nacionales en los países de la Unión Europea se encaminan a que, al menos en porcentaje, cada día haya más: tendencia generalizada en la OCDE y, en particular, en los Estados Unidos de América. Se refuta así una idea conservadora que, por unos años, caló en la sociedad española. Se decía que había demasiados estudiantes en las aulas universitarias y algunos, con indudable maldad o simpleza, llegaron a etiquetar a estas institucio-

nes como fábricas de parados. No son demasiados, lo que sí son cada vez más diversos sus intereses y sus expectativas, a las que hay que añadir las nuevas orientaciones que precisa la formación de adultos —las universidades de mayores han tenido un crecimiento asombroso en los últimos cursos— en su vuelta a la universidad por razones culturales o de puesta al día profesional.

La cooperación creciente de la universidad con el ámbito empresarial e industrial se sitúa en la base de la contribución universitaria al progreso social. La universidad adquiere un protagonismo fundamental en el desarrollo de su entorno, o en el desarrollo regional siguiendo la terminología sajona. Una de sus claves, pero no la única, es la adecuación de los perfiles académicos a las necesidades laborales del mercado de trabajo de su entorno más próximo. La formación superior de capital humano une a los mundos productivo y académico en un compromiso compartido de desarrollo social.

El progreso científico se fundamenta en la sabia combinación de tres principios: competencia, especialización y capacidad de creación de grupos de investigación caracterizados por la interdisciplinariedad de los conocimientos de sus integrantes. Las políticas científicas de los gobiernos deben estimular la armonía entre tales valores y el crecimiento de la producción investigadora en consonancia con las necesidades de innovación y desarrollo tecnológico del entorno social. De igual forma, las políticas universitarias han de incentivar la emulación o, simplemente, la competencia entre instituciones, a la par que los Gobiernos desarrollen programas de cooperación entre ellas y planes orientados a la corrección de aquellas debilidades que condicionen la capacidad de mejora de las instituciones. La diversificación de los lugares de generación de la ciencia y la tecnología y el crecimiento de la movilidad de los profesores y los estudiantes marcarán las prioridades de los Gobiernos respecto a sus políticas educativas.

Una primera consecuencia de cuanto antecede es que, además de la enseñanza y la investigación tradicionales, emergen, con firmeza y nitidez, unas nuevas funciones de la universidad en su servicio a la comunidad en que se inserta. Ya no sólo se trata de formación de capital humano o de creación y transmisión de los conocimientos científicos, las universidades tienen un protagonismo —más aún lo tendrán en los próximos decenios— principal en el crecimiento económico de su territorio y en la función del liderazgo social. No es, en esta ocasión, una contribución aislada, como ya se produjo en el pasado en reducidos ámbitos: lo eran los hospitales clínicos vinculados a las Facultades de Medicina. Ahora abarcan todos los campos del conocimiento y todas las actividades académicas.

La contribución de la universidad a la generación de riqueza y el progreso socioeconómico de su entorno social contiene numerosas facetas que van desde los perfiles formativos de los titulados, acordes con las necesidades del mercado de trabajo, hasta la transferencia tecnológica y aprovechamiento de los resultados de la producción científica, de ciencia básica y de ciencia aplicada. También incluye cuestiones tan trascendentes como la formación de dirigentes y líderes de opinión, la consultoría, los análisis estratégicos, el incremento de la capacidad innovadora de los sectores productivos relacionados con los departamentos y laboratorios universitarios. Una faceta destacada de esta beneficiosa colaboración consiste en la creación de empresas innovadoras, estrechamente asociadas a la generación y aplicación de nuevos conocimientos, que actúen como semillas dinamizadoras de los sectores productivos.

El impacto sociocultural de la universidad adquiere especial relevancia ante aquellos problemas emergentes en la actualidad que aun no reciben respuesta satisfactoria. La cohesión social, la marginación, la vertebración de sociedades multiculturales no son ajenas al pensamiento y las tareas creativas de los centros universitarios. La universidad conviene que sea una voz escuchada, a la vez que promocióne los valores y los atractivos de su territorio o su región. La universidad está obligada a situarse en la vanguardia de la defensa de los valores democráticos de la convivencia, de los principios éticos y los valores cívicos. A la vez, las instituciones de modo colectivo y los profesores individualmente no pueden permanecer silenciosos ante problemas medioambientales —ante el problema generado por la gestión del accidente del Prestige se produjo una maravillosa actuación solidaria de los estudiantes, pero no hubo una voz firme, persistente en la crítica, sobre cómo se podía corregir el desajuste originado por unos torpes gobernantes— ni ausente de proyectos de cooperación sistemáticos o permanentes. Otro punto de interés se refiere a la conveniencia de que se abran a la ciudadanía las instalaciones, los campus y sus actividades culturales, artísticas, etcétera.

2.2. *¿Qué transformaciones son necesarias?*

La incorporación al Espacio Europeo de Educación Superior constituye la oportunidad excepcional —note el lector la reiteración intencionada que se efectúa a lo largo de todo el texto de estos términos— para realizar las transformaciones necesarias de modo que las relaciones de la universidad con su entorno social sean más fértiles y provechosas. No se pretende aquí ser exhaustivos en el enunciado mediante la elaboración de un listado completo, que no sería además razonable al estar aún los contenidos sujetos a debate y rápida evolución sino, por el contrario, se de-

sea citar únicamente las más destacadas o decisivas. ¿Cuáles son? La corrección del excesivo academicismo que sufre actualmente la enseñanza superior en España, la vinculación entre universidad y ciudadanía con la consiguiente competencia de formación de ciudadanos, la adaptación de la oferta de titulaciones vigente en los centros universitarios a los criterios europeizantes de *transferencia* de los conocimientos y *transparencia* en los procesos de aprendizaje, la adecuación del profesorado a los cambios educativos previsibles y el nuevo impulso multidisciplinario, con la consiguiente dotación de los recursos suficientes, provenientes de los sectores público y privado, de las actividades investigadoras.

La educación universitaria en España ha sido de siempre más teórica que práctica⁷. Los conocimientos han primado sobre las habilidades y las competencias. Esta característica de nuestra enseñanza superior era lógica, pues se correspondía con la escasez de recursos destinados a tal fin y con el hecho de que la formación teórica es normalmente más barata. De ahí se derivan unas claras diferencias en el modelo de enseñanza-aprendizaje español respecto al de países avanzados de la sociedad occidental europea y americana. En el Informe «Carreers after Higher Education-a European Research Survey»⁸ se destacan las principales diferencias de interés y valoración de los estudiantes y titulados españoles respecto a sus colegas europeos, en cuanto a la consideración que les merecen la teoría, las actitudes y habilidades socio-comunicativas, el aprendizaje independiente, la importancia del profesor, etcétera. Como se intuye con facilidad, entre nosotros se ponderan más la explicación teórica o el profesor como fuente de conocimientos, mientras que en otros países europeos avanzados se destacan las competencias, la madurez socio-comunicativa y la autonomía en los procesos formativos.

Ante la rapidez con que ocurren los cambios tecnológicos y el acelerado ritmo que sigue la evolución de las profesiones, un planteamiento formativo de tipo pasivo, centrado casi todo en el profesor y casi nada en el estudiante constituye una debilidad que se puede calificar de grave, sin que ello represente un alarde alarmista. El futuro orienta la educación universitaria hacia los conocimientos interdisciplinarios, el trabajo en equipo, el pensamiento independiente y la asunción de responsabilidades por

⁷ Así lo recoge con clarividencia José-GINES MORA en su trabajo «Empleo y cualificación tras la educación postobligatoria» publicado en *Tribuna de Economía ICE*, julio-agosto 1997.

⁸ Recogido por Ulrich TEICHLER en su «Presentación Global del estudio Educación Universitaria y Empleo de los Graduados en Europa. Principales resultados». En torno al Trabajo Universitario. Reflexiones y datos. Cuadernos del Consejo de Universidades. Madrid, 2001.

parte de quienes aprenden. Así las cosas, las universidades españolas están obligadas a corto o a medio plazo a un replanteamiento de su modelo educativo —algunas que, incluso, carecen de semejante visión global de su formación y sus estrategias deberán restringirse a los procedimientos docentes— mediante la incorporación de la transversalidad en la formación que imparten, la introducción de los principios de la educación en valores cívicos y la innovación en las metodologías docentes de tipo activo.

Una de las claves para la consolidación del nuevo proyecto europeo de convivencia es la ciudadanía europea emergente que se superpone a la ciudadanía estatal y a la ciudadanía regional o nacional (tampoco esto es un invento revolucionario: Sócrates se definía a la vez como ciudadano de Atenas, de Grecia y del mundo). La *edificación* armónica, con las mínimas tensiones y artificialidad, de la *triple ciudadanía* es vital para la aceptación de los nuevos patrones sociopolíticos europeos, y para que la Unión Europea se convierta en una potencia mundial tranquila, según la certera visión que viene pregonando Todorov. Los valores europeos, la europeización de la educación, los contenidos que amparan el concepto de ciudadanía europea formando parte de los programas educativos de las universidades europeas y, en particular, españolas son principios educativos emergentes. La educación universitaria tendrá una contribución fundamental para la extensión y asimilación del significado de ciudadanía —entendida con los atributos que se asocian a su adjetivación de europea— si educa en la continuidad histórica que representan el humanismo y la racionalidad. La formación de ciudadanos no es otra cosa que la educación en valores democráticos, respetuosos con la diversidad de las sociedades multiculturales, y la educación en sostenibilidad y globalidad. Esta se alcanzará a través de una oportuna combinación en los programas de educación superior de información, desarrollo de las competencias adecuadas, asimilación de los valores y su ejercicio práctico.

La diversificación y revisión de oferta académica que prevé el Espacio Europeo de Educación Superior en los niveles de grado y postgrado conduce al sistema universitario español a una revisión de la vigente estructura de titulaciones, con una esperable o deseable reducción del número de títulos de grado. Con flexibilidad y rigor se han de sortear los obstáculos, de modo que el proceso no culmine con un simple «maquillaje», de readaptación de la misma situación actual a nuevas formas, para decepción de los educadores con pasión europeísta y para perjuicio de los futuros alumnos. La transformación de las titulaciones de ingeniero y de ingeniero técnico en diplomas únicos de grado será la prueba irrefutable de que se ha querido, o no, resolver problemas pendientes desde hace bastante tiempo.

La implicación del profesorado con las reformas que conlleva el Espacio Europeo de Educación Superior es decisiva. Como con cualquier reforma educativa; así se concluye leyendo a Cossío⁹. La formación en metodologías educativas, la motivación y los incentivos son elementos imprescindibles para que el profesorado se adapte sin traumas a los nuevos paradigmas de aprendizaje. Su papel de tutor de los procesos formativos, la organización y supervisión de las tareas encomendadas a los estudiantes, el seguimiento del trabajo de los alumnos y las tutorías son facetas de su labor que no pueden olvidarse cuando se apruebe la norma legislativa que revise, en concordancia con el nuevo contexto europeo, el cómputo empleado en la determinación de la dedicación de los profesores.

Por último, las innovaciones principales en los diseños políticos conducentes al fomento de la actividad investigadora de excelencia deben orientarse a la eliminación de las trabas estructurales y a la captación de mayores recursos de fuentes diversas, públicas y privadas.

La complejidad y la competencia que enmarcan, cada vez en mayor medida, las tareas científicas abocan de manera inexorable en la generalización de los equipos de investigación multidisciplinares. En la presente organización universitaria, la adscripción de cada profesor a un área de conocimiento, dentro de un catálogo, elaborado a modo de listado sin otra vertebración y definición de afinidad entre áreas, es más fuente de inconvenientes que de ventajas. Este sistema está caduco y pide a gritos una reforma que reordene por niveles —a modo de *árbol de la ciencia*— los campos del conocimiento.

El incremento en gasto de I+D tiene que centrarse, junto con un adicional esfuerzo público, en el aumento de la contribución del sector privado. Se acepta internacionalmente que la relación entre esfuerzo público y esfuerzo privado ha de ser de 1 a 2. Así, si los recursos destinados a I+D+i fuesen del 3% del PIB, el sector público debería aportar en torno al 1% del PIB mientras que al sector privado le correspondería el 2% del PIB aproximadamente: lo que está de sobra demostrado, e incide de forma destacada en la revisión de las relaciones y los intereses comunes de la universidad y la sociedad, es que el incremento en recursos para la investigación y el desarrollo junto al aumento del número de patentes correlacionan positivamente con el crecimiento de la productividad en la fabricación.

⁹ Dice Manuel BARTOLOMÉ COSSÍO, en sus *Ensayos Hispánicos* de 1929, reeditado por Aguilar en 1966, «dadme un buen maestro y él improvisará el local de la escuela si faltase, él inventará el material de enseñanza, él hará que la asistencia sea perfecta».

3. La relación de la universidad con el poder político y su función de servicio público

3.1. *Tres cuestiones que las determinan*

El marco legislativo que regula sus actividades, la financiación que reciben y los procedimientos seguidos para la rendición de cuentas sobre sus logros académicos son los tres vértices principales que delimitan el espacio en el que discurren las relaciones del sistema universitario con el poder político. Las tres cuestiones son claves para el buen funcionamiento de cada una de las universidades y de su conjunto, entendido como sistema universitario organizado. Los cambios organizativos que se introduzcan en los próximos años y la redefinición del alcance de la autonomía académica de las instituciones se verán favorecidos o dificultados por la evolución que sigan cada una de esas tres facetas esenciales de la interacción entre los académicos y los gobernantes.

El marco legislativo, tras los años convulsos sufridos por la universidad española a causa de la aprobación de la LOU, necesita modificaciones que se orienten fundamentalmente a su *uropeización* y su simplificación. Sobran corsés reglamentarios, normas legales *desconfiadas*, concebidas en bastantes casos con la voluntad de *impedir que se haga algo nocivo* más que de contribuir a que mejore la actividad docente y la producción científica de excelencia. Menos reglamentos, a la par que más transparencia. El poder político tiene que reformar el entramado de normativas reguladoras, aligerándolo, haciéndolo más ágil, sustituyendo muchos de los textos legales pensados para el control o la supervisión *a priori* de aquello que se piensa hacer por otros orientados a la medición de los resultados alcanzados.

Las actuaciones políticas referidas a la financiación de las instituciones universitarias han de centrarse en dos prioridades tan sencillas como que éstas posean recursos suficientes y que los mismos sean empleados de manera eficiente.

La rendición de cuentas de los logros alcanzados —nótese que es algo completamente distinto al buen uso de los caudales públicos, cuyo control riguroso y sistemático se realiza en todas las universidades desde hace muchos años— en los campos docente e investigador es un asunto considerado capital, cuya valoración aumenta rápidamente ¿Cómo se atienden las demandas sociales prioritarias? ¿Es suficiente y transparente la información que proporciona el sistema universitario acerca de sus actividades?

3.2. *Las innovaciones convenientes*

La creación de un marco institucional propicio que favorezca la contribución de las instituciones de educación superior al crecimiento eco-

nómico es una tarea que el poder político debe realizar en sintonía con el mundo académico. Un marco, plasmado en normas legales sencillas y flexibles, que promueva la capacitación de los recursos humanos, la creación del conocimiento y su transferencia a la sociedad a través de empresas y otras iniciativas socioculturales innovadoras.

Una de las cuestiones que conviene abordar es la promoción de una carrera investigadora que asegure la transferencia o permeabilidad de recursos humanos entre universidades, organismos de investigación y empresas de base tecnológica mediante la incorporación de científicos y tecnólogos al sector productivo. El Secretario de Estado de Universidades e Investigación, Salvador Ordóñez, en la conferencia de Santander antes citada, resaltaba el perjuicio acarreado por la pérdida de los mejores estudiantes para actividades de investigación y de innovación tecnológica. Afirmaba que «debemos estimular la incorporación de los mejores expedientes a la creación científica, debemos promover el espíritu creativo y emprendedor en nuestros estudiantes».

La financiación del sistema universitario público en España es insuficiente, no cabe duda¹⁰. La actual financiación es deficiente por escasa y por injusta. No serán viables los planes europeístas ni los esfuerzos modernizadores si las universidades no disponen de los medios necesarios. La revisión del modelo de financiación anunciado por la Ministra de Educación y Ciencia, María Jesús San Segundo, en su primera intervención ante el Pleno del Consejo de Coordinación Universitaria¹¹ resulta imprescindible, y urgente. El horizonte temporal de asignación de recursos debe ser amplio, plurianual, sin que se limite la atención a cubrir los presupuestos anuales de gastos. Una parte de la financiación añadida sería conveniente que estuviese ligada a objetivos específicos, mediante la incentivación de aspectos básicos para el cambio, como son el postgrado, la innovación o las reformas europeizadoras.

La otra cara de la cuestión financiera corresponde al uso eficiente de los recursos, a su seguimiento mediante indicadores consensuados entre las universidades y los gobiernos de los resultados obtenidos con los dineros empleados. La adopción de políticas concretas que estimulen la profesionalización de la gestión universitaria, en todos sus niveles, no puede aplazarse sin fecha ni tampoco los consiguientes planes de formación. También deben estimularse reformas en el gobierno de las instituciones que fomenten la extensión de los principios de la planificación

¹⁰ Baste con repasar los datos absolutos y relativos, en comparación con otros países del entorno siguiendo, por ejemplo «Education at a glance, OECD Indicators 2003».

¹¹ Intervención de la Ministra de Educación y Ciencia que tuvo lugar en el Pleno del Consejo de Coordinación Universitaria el 28 de julio de 2004.

estratégica, al mismo tiempo que se favorezca la diversificación y flexibilización de las estructuras organizativas, liberándolas de aquellas obligaciones administrativas que con el paso del tiempo han devenido obsoletas.

En el encuentro de Berlín de 2003 para el seguimiento de los progresos habidos en el proceso de Bolonia, los ministros responsables de la educación superior se comprometieron a apoyar un amplio desarrollo de la calidad en los niveles institucional, nacional y europeo. En ese sentido, añadieron que para el año 2005 los sistemas nacionales de acreditación de la calidad debían concretar el alcance de las responsabilidades de los cuerpos e instituciones involucrados. Información transparente, suficiente, rigurosa y fiable. En la rendición de cuentas a los ciudadanos hay aún muchas cuestiones abiertas. Una es cómo se alcanzará el equilibrio óptimo entre la garantía de la calidad educativa y la mejora de la misma. ¿Cuál es prioritaria, en un sistema cuya diversificación es creciente? Otra se refiere a la repercusión económica de la bondad de los resultados de las evaluaciones. Tampoco carece de importancia que se distinga claramente entre los fines de las políticas de calidad —no son otros que el aumento de la calidad docente y los resultados investigadores con reconocimiento internacional— y los instrumentos empleados en su medición, o sea, en los programas de evaluación.

4. Comentario final

España se encamina hacia su vigésimo aniversario como miembro de lo que al principio se denominaba Comunidad Europea y hoy es la Unión Europea. Un proyecto sociopolítico de convivencia de los europeos largamente deseado, desde el dolor de los crónicos enfrentamientos bélicos, por pensadores y soñadores centroeuropeos. También ansiado —como solución para los problemas de atraso doméstico y como fin del aislacionismo cultural— por muchos compatriotas de pensamiento libre o, simplemente, negadores de la ortodoxia que secularmente amordazó este país. Coincide este tiempo con el debate y los procesos de refrendo de la Constitución Europea; texto éste que sienta las bases de la convivencia en unos valores compartidos que configuran la ciudadanía europea —aún insuficiente, acaso imperfecta— y los principios que nos identifican en unas raíces históricas comunes, de vitalidad recuperada.

Que la transformación de la universidad española se haga de modo que sirva activamente al proyecto de construcción europea adquiere una trascendencia que supera los límites de los campus universitarios. Para que sea fecunda en tal empeño, la transformación de la educación y la in-

vestigación en nuestras universidades ha de caracterizarse principalmente por el crecimiento acelerado de la investigación fundamental y los proyectos científicos interdisciplinarios y por la formación de los estudiantes a la vez como profesionales y como ciudadanos. Ambos son pilares insustituibles del proyecto europeísta.

La nueva España en la vieja Europa, o el triunfo de Almodóvar

Rafael Núñez Florencio

Doctor en Historia. Profesor de Filosofía
Investigador del CSIC

Sumario: 1. REPRESENTACIONES Y REFERENCIAS: NOVEDAD Y ACERVO, VECINDAD Y LEJANÍA.—2. LA PERSISTENCIA DE LOS SÍMBOLOS TRADICIONALES.—3. LA PROPIA IMAGEN COMO REFLEJO Y CONFIRMACIÓN.—4. DE UN EXTREMO AL OTRO: LAS VALORACIONES PENDULARES DE LO ESPAÑOL.—5. ¿QUÉ HA CAMBIADO EN LA PERCEPCIÓN EUROPEA DE ESPAÑA?—6. BALANCE PROVISIONAL: ¿NUEVA ESPAÑA O FOLCLORISMO RENOVADO?

1. Representaciones y referencias: novedad y acervo, vecindad y lejanía

«Madrid no se parece nada a otras capitales europeas», sentencia el escritor serbio Milos Crnjanski como resultado de su visita a España en 1933. La luz de España, el color de su cielo, el aire transparente..., en fin, todos los elementos subyugantes que el viajero encuentra a su alrededor, hacen que el visitante se sienta transportado a un lugar fascinante. Y todo ello, sin mencionar a la población, que merecería capítulo aparte, dado que «lo mejor de todo es el orgullo personal y la bondad innata de esta gente».

¿Por qué traemos a colación estas impresiones, tan relativamente lejanas en el tiempo para el asunto que aquí interesa, tan similares a las que percibieron los extranjeros de esa época y, más aún, tan parejas a las que plasmaron aquellos que acudían desde más de un siglo atrás, prendados del halo romántico? Porque figuran en el frontispicio de un artículo de la también escritora serbia Mira Milosevich, que reflexiona en nuestros días de modo muy crítico contra los clichés nacionales y los prejuicios de esa índole. Y, sin embargo, aún siendo consciente de la mistificación o, al menos, de la idealización que comportan tales sensaciones de su compatriota, la autora reconoce que «son palabras que viajaban conmigo cuando llegué a España». Más aún, la propia realidad —¡nada menos que la realidad de setenta años después!— apenas socava la estampa idílica, quizá porque en el fondo queremos que nos siga seduciendo: «No exage-

ro cuando afirmo que he convivido con las frases de Crnjanski a lo largo de mis años de exilio en España»¹.

He ahí, expresada con nitidez meridiana, la fuerza de las imágenes establecidas, sean más o menos estereotipadas. Algo que los españoles no terminamos de comprender o, si se prefiere, de asimilar, cuando pretendemos, como niños que se descubren ya mayores, que se nos valore y juzgue exclusivamente por la fachada moderna (o lo que reputamos como tal), sin el peso del pasado. Este prurito infantil lleva mal la larga sombra de la historia. Como he analizado en otro lugar², incluso cuando desde el exterior se habla sin tono condescendiente de «nueva España», se tiene presente como referencia o telón de fondo la otra España, la «antigua», la que vanamente pretendemos arrumbar como si nunca hubiera existido, siendo como es para los de fuera, por encima de todo, la «España de siempre».

La agresiva política exterior de la administración Bush en su guerra contra el terrorismo y, en particular, las divergencias que se fueron generando respecto a ella en nuestro continente, han puesto de actualidad en otro sentido los adjetivos de «nueva» y «vieja», utilizados ahora como armas arrojadas en la pugna propagandística y en la decisiva batalla de imagen en los medios de comunicación. Como es bien sabido, se trataría de este modo de calificar —o, mejor dicho, descalificar— a ciertos países europeos, renuentes a participar en la llamada guerra preventiva, como representantes de una «vieja Europa», aletargada, anclada en valores caducos, frente a otros países, más diligentemente proatlantistas, que representarían una Europa emergente, juvenil, vital, «nueva» en una palabra. Así, la España del gobierno Aznar entraba dentro de esta última clasificación por partida doble: por su cierre de filas con la administración norteamericana y por su condición de país moderno —roto ya el corsé de la España vetusta— en el sentido antes indicado³.

Esta interpretación no hace más que continuar —profundizándola— la favorable estela de la transición, acogida no ya sólo como proceso político modélico (tránsito pacífico y ordenado de una dictadura a la democracia), sino como elemento de ruptura de la mencionada imagen tradicional. Lamo de Espinosa lo ha expresado con gran nitidez: el choque entre las expectativas (golpismo, violencia, integrista, desorden) y la realidad

¹ MILOSEVICH, Mira, «Dos visiones de Serbia y España. Josep Pla y Milos Crnjanski», *Claves de razón práctica*, n.º 143, Madrid, junio 2004, pp. 70-74.

² NÚÑEZ FLORENCIO, Rafael, «¿Tiene España un problema de imagen? Cómo nos ven, cómo nos vemos», *El Noticiero de las Ideas*, n.º 13, Madrid, enero-marzo 2003, pp. 18-26.

³ RAJOY, Mariano, «España en el mundo», *Política Exterior*, n.º 97, Madrid, enero-febrero 2004, pp. 139-151. Más aún, esta nueva España sería más europea que nunca, en la medida en que la democratización habría supuesto nada menos que... «la recuperación de nuestra identidad europea» (p. 140).

(consenso, moderación, sensatez, pacto) «generó una suerte tal de contraste que hizo alterar profundamente la imagen heredada»⁴. De hecho, la entusiasta valoración de la experiencia española en aquellos países que, sometidos a un régimen autoritario, aspiraban a alcanzar un sistema de libertades (en particular, por razones obvias, las naciones del este europeo, subyugadas por el «socialismo real») llevó, como no podía ser menos, a una favorable estimación del país en su conjunto.

Se nos tendrá que permitir un nuevo quiebro en una argumentación que parecía dirigirse a un terreno favorable para los intereses españoles. Y es que, si ya advertimos que aquella «nueva España» a duras penas podía zafarse de la insidiosa silueta del pasado, en no menor medida esta nación pujante y dinámica que en la esfera internacional pretendía dar lecciones de transición modélica a la democracia, se topaba con obstáculos casi insalvables. Al hablar de la recepción de los asuntos hispanos en Europa Central, Jan Kieniewicz, da cuenta de la simpatía e interés que despierta la joven monarquía de don Juan Carlos convertida en próspera democracia. Por poco tiempo... «La libertad [a la que también aquellos países terminaron por acceder] hizo banalizar España». Se reveló entonces que el interés había sido muy superficial y, por tanto, muy presto estaba el olvido. Peor aún: en la línea que antes apuntábamos, el estereotipo secular negativo resultó mucho más persistente y afloró con la misma fuerza de antes. Como si nada hubiera pasado. En Polonia, por ejemplo, «España se asocia [es decir, se continúa asociando] con la corrida, el flamenco, la Inquisición, expulsión de los judíos, conquista de América», etc., y «los españoles son [o sea, siguen siendo] católicos, gitanos, valientes, orgullosos», etc.⁵.

La clave o, por lo menos, una de las claves fundamentales, la proporciona el propio Kieniewicz, cuando argumenta que, en el fondo, todo esto «parece bastante lógico: lo que más interesa en Polonia son los retratos de los alemanes y los rusos, los ucranianos y los lituanos, o sea, de los vecinos. Sobre el resto se repiten tópicos banales»⁶. Hubo un tiempo en

⁴ LAMO DE ESPINOSA, Emilio, «La mirada del otro. La imagen de España en el extranjero», *Información Comercial Española*, n.º 722, Madrid, octubre 1993, p. 18.

⁵ KIENIEWICZ, Jan, «La imagen de España en la Europa Central», en MORALES MOYA, Antonio (coord.), *Las claves de la España del siglo XX*, vol. I, *Nacionalismos e imagen de España*, Sociedad Estatal Nuevo Milenio, Madrid, 2001, pp. 116 y 118.

⁶ *Ibidem*, p. 117. El muy completo estudio de Javier Noya, cuando habla de la percepción de los asuntos hispanos en el este europeo, llega a conclusiones semejantes: «España se sitúa en una zona de ambigüedad o ignorancia en aspectos clave: uno de cada dos polacos no acierta a decir si los españoles son modernos o conservadores, educados o no, eficientes o no, responsables o no». NOYA, J., *La imagen de España en el Exterior. Estado de la cuestión*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2002, p. 73.

que pareció posible una alianza hispano-polaca derivada de la oposición común al proyecto de Constitución europea. No fue más que un espejismo o una coincidencia coyuntural de intereses muy concretos. Puede ser que las cosas sean distintas en un futuro (no hay que minusvalorar la incidencia de los grandes flujos migratorios) pero, hoy por hoy, pese a la revolución de las comunicaciones, España y los países al este del Elba o del bajo Danubio se sienten muy lejanos para trazar una estrategia en común o reconocerse en un horizonte semejante.

La geopolítica manda de manera no muy distinta a como lo ha hecho siempre: por decirlo en términos de perogrullo, España está donde está, en el extremo suroccidental del continente. Sus relaciones con el resto de los pueblos europeos vienen mediatizadas por sus grandes vecinos occidentales, Francia, Gran Bretaña, Italia, Alemania, la «vieja Europa» en definitiva. Los países con los que tradicionalmente se ha asociado, con los que ha competido, con los que ha batallado a lo largo de los siglos. Eso significa, para bien o para mal, que su imagen exterior depende en gran medida de ellos. Expresémoslo de un modo contundente, aun a riesgo de esquematizar: la consideración que tenga de España el resto de los socios comunitarios dependerá sobre todo de la imagen que se acuñe en las naciones más cercanas. Por esa razón es tan importante lo que se haga o deje de hacer de cara a nuestros vecinos. Por eso, igualmente, nos centraremos en la apreciación de los asuntos hispanos en estos países a lo largo de las páginas que siguen.

2. La persistencia de los símbolos tradicionales

David Ringrose, un historiador poco sospechoso de solazarse en los aspectos negativos o simplemente tópicos (más bien lo contrario, enfatiza siempre que puede la «normalidad» española) inicia así un artículo sobre las relaciones de España con Europa: «¿Qué se le viene a la cabeza cuando se le pide que piense en España?» Rápidamente obtuve una lista previsible: música de guitarra, flamenco, Franco, siestas de tres horas, Don Quijote, machismo y fiestas, horas de charla y de café en terrazas, y corridas de toros. La plaza de toros destacó particularmente como una suerte de representación atávica escasamente sincronizada con la modernidad⁷. En efecto, basta hacer un rápido muestreo por el escaparate de nuestro tiempo, Internet, para comprobar hasta qué punto se sigue asocian-

⁷ RINGROSE, David, «España y Europa: el mito del fracaso», en BERNARDO ARES, J.M., (edit.), *El hispanismo anglonorteamericano...*, vol. I, CajaSur, Córdoba, 2001, p. 393.

do España con el toro, el torero, la plaza, la corrida o elementos equivalentes. Lo menos que se dice en esos casos es que se trata del «deporte español» por excelencia, aunque lo más frecuente —y más grave— es que se establece la fiesta nacional como quintaesencia hispana. Un botón de muestra. Después de una referencia en ese sentido, una sucinta información sobre el asunto advierte: «Opposition to the sport is considered an insult to many Spaniards who regard it as an integral part of their culture»⁸.

No debemos rasgarnos las vestiduras, como a menudo sucede en los medios de comunicación de nuestro país. Pensemos, sin ir más lejos, que el gobierno español eligió un toro como símbolo de la presidencia española de la Unión europea en el primer semestre de 2002. Un toro estilizado y posmoderno, sí, pero un toro al fin y al cabo⁹. Reténgase la anécdota, que es mucho más que eso, porque será esencial para las tesis que aquí van a defenderse. Lo que ahora interesa subrayar es una consecuencia inevitable de ese estado de cosas: gran parte de las noticias sobre España en la prensa internacional están relacionadas con la figura del astado y las fiestas que tienen al animal como protagonista. Tal sucede con los sanfermines. *El Corriere della Sera*, por ejemplo, tras subrayar la peligrosidad de la experiencia, detalla: «Alcuni minuti prima dell'inizio i partecipanti —tutti maggiorenni— invocano la protezione di San Fermín. Tredici persone sono morte nell'ultimo secolo e l'ultima vittima è stato un americano, Matthew Tassio, incornato da un toro il 13 luglio 1995. Ernest Hemingway scrisse negli anni Venti un romanzo «Fiesta» in onore della centenaria festa di San Fermín»¹⁰.

Ya lo tenemos todo, invocación al santo (inexcusable en un país de acendrado catolicismo), excitante aventura, tradición, peligro, sangre, muerte y, para que nada falte, el aura legendaria y la dignificación intelectual de Hemingway: ¡la fiesta! ¡España, claro! Repárese además que, como las noticias sobre España en los medios extranjeros no aparecen ni mucho menos todos los días, la desproporcionada abundancia de informaciones de esa índole en el conjunto desvirtúa inevitablemente la percepción de las cuestiones españolas, como si el país entero estuviera en una fiesta permanente o como si los temas taurinos formaran parte ineludible del palique cotidiano. De ahí la importancia que adquiere la más pequeña controversia sobre el particular. Por seguir en la órbita italiana, se da un gran relieve al pronunciamiento de Barcelona como ciudad antitaurina, sin captar, evidentemente, el trasfondo político del asunto, como si

⁸ <http://www.staghen.com/bullfighting>

⁹ Su diseñador, Pepe GIMENO, declaraba sin ambages en una entrevista que «la comunicación no puede prescindir del tópic». Véase *El Periódico*, Barcelona, 23 octubre 2001.

¹⁰ *Corriere della Sera*, Milán, 7 julio 2003.

fuera expresión de un gran debate sobre los derechos de los animales en general y la crueldad de las corridas en particular: «Il consiglio comunale di Barcellona, primo in tutta la Spagna, ha votato a favore di una dichiarazione con la quale si condannano le corride e si appoggiano i diritti degli animali»¹¹.

Como, al fin y al cabo, todo eso puede darse por suficientemente sabido, no vamos a insistir en ello, aunque nunca resulta superfluo recordar que esos groseros clichés, por deleznable que resulten intelectualmente, siguen teniendo un peso notable en la percepción exterior de nuestro país. Preferimos ahora adelantar un aspecto específico de esa cuestión, que después retomaremos: se dice a menudo que tales estereotipos, en particular los más elementales, permanecen por debajo de las modas y los avatares episódicos, de manera que resurgen cuando menos se esperan (porque en el fondo nunca han desaparecido). En suma, se enfatiza la estabilidad y ausencia de cambio de tales valoraciones, tanto más cuanto más simples. Es verdad hasta cierto punto porque, cuando son imágenes fuertemente arraigadas, tienen una asombrosa capacidad para transmutarse sin perder su esencia, adaptándose a los cambios y necesidades expresivas de cada momento y cada marco cultural.

Son reveladores en dicho sentido los resultados que proporciona una investigadora francesa al efectuar un minucioso recorrido por los conceptos que sus compatriotas identifican (siguen identificando, como antes matizábamos) con lo español. Para enlazar con el aspecto que nos ocupaba, en dicho volumen no sólo aparece la inevitable estampa de la fiesta nacional, sino que arranca su reflexión del *Dictionnaire des idées reçues*, según el cual «l'Espagne et la corrida sont deux synonymes». La autora, Sylvie Ancelet, se distancia de esa apreciación, desde luego, señalando que una cosa es el innegable eco que lo taurino tiene en la cultura hispana y otra muy distinta creer que los españoles pasan el día matando toros. Pese a todo, emerge de su mesurado análisis una indudable especificidad española: «L'Espagne est le seul pays où la mort est un spectacle national». La corrida, sigue diciendo, es una tragedia profundamente impresa en el alma hispana, en la manera en que ésta se ubica en el mundo: «Il semble que les Espagnols aient perçu pendant des générations le monde entier sous une forme taurine». Pero, ¡atención!, los testimonios que se recogen para sustentar tal interpretación no pertenecen a la España de pandereta, sino a la otra cara, la que se reputa como representante de la «modernidad»: Goya, Picasso, Ortega y Gasset, Blasco Ibáñez, Cela, Bergamín, Sánchez Dragó...¹²

¹¹ *Ibidem*, 8 abril 2004.

¹² ANCELOT, Sylvie, *Señas de Hispanidad. Retrouver l'Espagne: clichés, mythes, repères...*, Ellipses, París, 1997, pp. 35-41.

En realidad, todo el libro constituye una muestra significativa de cómo los símbolos seculares —desde los mitos de Carmen y don Juan al flamenco y las procesiones— pueden resultar compatibles con la modernización en cualquiera de sus facetas o, si se prefiere una acuñación concreta, con «l'Espagne de la Movida». Más aún, de lo que se trata es de comprobar cómo se produce la metamorfosis de la tradición, cómo las esencias adquieren más prestancia en sus nuevos moldes, cómo se promueve en definitiva una simbiosis (mucho más efectiva en términos de expresividad) entre lo añejo y la vanguardia. ¿Y qué mejor momento para comprobarlo que la «muestra de Sevilla»? «En dépit de l'internationalisation, les traits nationaux sont là, rénovés, modernisés mais vivaces. Pour l'Exposition Universelle de 1992, les robes des hôtes, revues pour le couturier Lucchini, étaient andalouses; le timbre de commémoration présentait un taureau stylisé»¹³.

3. La propia imagen como reflejo y confirmación

Como se deduce de los planteamientos que acabamos de transcribir, buena parte de la responsabilidad de esa situación recae en los propios españoles cuando, pese a las protestas o lamentaciones de cara a la galería, asumen primero y potencian seguidamente esa imagen del país y sus habitantes. Y ello es así en todos los órdenes, desde el ámbito cotidiano a la esfera académica, erudita o especializada. El antes aludido David Ringrose, cuando examina lo que denomina el «mito del fracaso» en la interpretación de la trayectoria secular de España, enfatiza que una de las fuentes de esa falsedad «se localiza en los españoles mismos». Varias generaciones de historiadores se formaron en ese pesimismo y propagaron después a los cuatro vientos el fracaso del país en todos los órdenes, su incapacidad para ajustarse al compás de los tiempos, su marginalidad respecto al modelo europeo de referencia¹⁴. En el fondo, sin atender ahora a otras derivaciones, la formulación orteguiana de nuestro país como problema y la mirada transpirenaica como remedio no puede ser más explícita sobre la consideración que desde hace bastante tiempo tenemos de nosotros mismos y nuestras capacidades.

¹³ *Ibidem*, p. 7. La exposición del parisino Museo de Orsay sobre las influencias de Velázquez y la escuela española en Manet es otro claro ejemplo de cómo pueden «leerse» los símbolos tradicionales desde la modernidad: «Embajada española en París», *El Mundo*, Madrid, 17 septiembre 2002.

¹⁴ RINGROSE, *op. cit.*, p. 395. Cf. también en este sentido las reflexiones de diversos historiadores, españoles y extranjeros, bajo los epígrafes de «El fin de la anomalía. El hispanismo hoy» e «Hispanismo francés, una pasión cercana», ambos en *Blanco y Negro Cultural*, Madrid, 20 septiembre 2003 y 17 enero 2004, respectivamente.

Este complejo de inferioridad es el caldo de cultivo para la españolada, a la que podríamos definir como un casticismo esperpéntico, producto de esa falta de confianza en las propias posibilidades que se disfraza con alharacas y exaltación postiza de lo próximo. No hace falta subrayar aquí la relevancia del fenómeno, en el que, por otro lado, no vamos a insistir, porque nos apartaría de nuestro sendero prioritario¹⁵. Pero sí en cambio es importante detenernos en un detalle: la españolada, o todo lo que a ella se asimile, por su índole chabacana, será difícilmente defendible, pero hay actitudes casticistas que se mantienen enquistadas en la sociedad española y que afloran de vez en cuando con ropajes diversos. Mucho se ha insistido y se sigue insistiendo —entre otras cosas porque es políticamente correcto— en la europeidad española, sin que muchas veces se repare en que ese planteamiento no va más allá de una fórmula vacía¹⁶.

Es cierto que, si ha existido un gran proyecto político en la España del pasado siglo, ése ha sido la europeización. Como ha señalado con claridad y contundencia José M.^a Beneyto, ella «ha sido el proyecto nacional de estos cien años; desde la perspectiva de este fin de siglo [se trata de una reflexión escrita en 1999], acaso quizá también el único gran proyecto en común de los españoles en el siglo xx»¹⁷. Cuando el franquismo era una pesadilla reciente, Europa representaba la garantía de que no se iba a repetir una especificidad española. Por tanto, sólo los involucionistas podían ser antieuropeos o, dicho de otra manera, sólo recelaban de Europa los que de mala gana aceptaban el marco constitucional. Luego las cosas se han hecho mucho más complejas —tanto en la Europa ampliada como en nuestro país—, de modo que debería hablarse, no tanto de proyecto europeísta en singular, como de distintas formas de concebir la Unión europea. Añadamos además que la prosaica realidad se ha ido cobrando dimensiones o, al menos, ciertos distanciamientos. Nosotros también tenemos nuestra ración de euroescépticos, aunque no suenen tanto como en otros países. Y no siempre en los sectores habitualmente tildados de conservadores, sino más bien lo contrario.

¿Qué le espera a nuestro país en el contexto de la Unión europea?, se pregunta Gustavo Bueno. Se crearán «áreas privilegiadas, acaso las áreas situadas en el entorno del paralelo 50 (en el que se sitúan Bruselas, Berlín, París, Londres o Nueva York). Las áreas situadas al sur del paralelo 40,

¹⁵ UTRERA MACÍAS, R. y NAVARRETE CARDERO, J.L., *La españolada y Sevilla*, Padilla, Sevilla, 2003.

¹⁶ QUINTANILLA NAVARRO, Miguel Angel, *El misterio del europeísmo español: enjambres y avisperos*, Síntesis, Madrid, 2005. Cf. en especial capítulo quinto.

¹⁷ BENEYTO, José M.^a, *Tragedia y razón. Europa en el pensamiento español del siglo xx*, Taurus, Madrid, 1999, p. 13.

es decir la “línea Mediterránea”, tenderá a quedar por debajo». En otras palabras, España se convertirá en «un socio seguro, siempre que se mantenga en la segunda línea de la sociedad». De este modo, prosigue, «no podrá remontar su categoría», quedará convertida, después de obtener migajas, en «emplazamiento “tercermundista” de industrias contaminantes», con una agricultura que no haga sombra a los países de la primera división. Este tipo de análisis desemboca poco después en una conclusión de aristas todavía más acres si cabe: «A España le puede corresponder el papel similar al de un comparsa situado en la frontera sur de Europa, que, sin embargo, no por ello dejaría de ser un mercado de bienes de consumo nada despreciable para las multinacionales que tengan el pie puesto en Europa. Más aún, estos papeles de comparsa serán aceptados con gusto por los muchos españoles que puedan beneficiarse de ellos»¹⁸.

Recapitemos brevemente antes de proseguir: hemos partido de una actitud ambivalente respecto al cliché, que va del rechazo ofendido a la aceptación oportunista o resignada, pero que también puede desembocar en la exaltación folclórica (españolada), tanto más hiriente en el fondo cuanto que es compatible con el mantenimiento de una línea de análisis intelectual que resalta el fracaso español en todos los órdenes. Si expresamos todo ello en términos de relaciones con nuestros vecinos, vemos cómo las actitudes oscilan entre el clásico «Europa como solución» al desencanto por nuestro papel subalterno o marginal en la Unión europea. Da la impresión con ello que los españoles están empeñados en apuntalar uno de los tópicos más recurrentes desde la atalaya externa, el que enfatiza su temperamento extremista, su condición propensa a la desmesura, la pasión del todo o nada. Los españoles, ya se sabe, siempre en el límite: si alegres, los más jaraneros (el país de la fiesta continua); si tristes, los más sombríos y melancólicos (la nación ascética y quijotesca ahíta de espiritualidad).

¿Cuál es la importancia de todo esto en la acuñación de la imagen externa? Muy elevada, sin lugar a dudas. Cuando el extranjero traspasa la frontera, no sólo atiende a lo que ve o registra con más o menos minuciosidad lo que le rodea sino que, más temprano que tarde, pregunta a los naturales con el convencimiento de que éstos, mejor que nadie, transmitirán una imagen vívida del país. Cuando la revista *Time* —edición europea— quiere hacer un reportaje sobre la nación real, la «España de hoy», reúne en el Casino de Madrid a cinco personas a las que considera representativas del momento: el cineasta David Trueba, la ministra de Exteriores Ana Palacio, el banquero Carlos Vela, la concejal socialista Trinidad Jiménez y

¹⁸ BUENO, Gustavo: *España frente a Europa*, Alba, Barcelona, 1999, pp. 415-417.

el restaurador Ferran Adrià. Dejando aparte la siempre discutible cuestión de la representatividad, lo que ahora nos interesa destacar, en la senda que se estaba argumentando, es el peso que las opiniones propias tienen para la formación de la imagen ajena. Y cómo en el entramado de la composición emerge aquí y allá esa tendencia a la desmesura a la que antes se hacía referencia.

Para empezar, Adrià es el chef más famoso de España «y probablemente del mundo». He aquí, sin ir más lejos, el país del hambre secular, obsesionado con lo que pueda encontrar para llevarse a la boca (de Sancho Panza a Carpanta), convertido de la noche a la mañana en un refinado escaparate de alta cocina donde viene a mirar y aprender el mundo entero. Carlos Vela dice que España es «un país viejo con gente joven», afirmación cuanto menos paradójica cuando las españolas tienen la más baja tasa de fertilidad de Europa. Ana Palacio todavía va más allá, por lo menos metafóricamente: «España es como una botella de champán que se abre y entonces sale toda esa fuerza de la sociedad que ha estado comprimida». No vamos a distorsionar el sentido del reportaje diciendo que todo se mueve en esa órbita, pues algunos participantes del debate se muestran bastante críticos o expresan determinadas reservas respecto a la marcha del país. Pero la impresión general que emerge no deja lugar a dudas, e incluso se expresa de modo explícito: «los participantes en la tertulia de *Time* estaban todos de acuerdo en que España tiene algo único e incomparable que ofrecer al mundo y que lo está haciendo con gusto renovado»¹⁹.

4. De un extremo al otro: las valoraciones pendulares de lo español

Obsérvese, en efecto, que cuando al español le da por hablar bien de España, presume de que su país es, sin ambages, «lo mejor del mundo»: la tierra donde mejor se come y se bebe, el lugar donde se sabe aprovechar el instante, donde se sabe vivir la vida, por decirlo con una formulación habitual. Pero cuando al español le asalta la vena pesimista respecto a su solar de origen, reconozcamos que también es difícil igualarle. Nunca aparecerán España o los españoles pintados con tan negras tintas —ni siquiera en la denominada leyenda de ese color— como en las páginas y lienzos de sus propios hijos, desde Bartolomé de las Casas a Goya, desde Blanco White a Juan Goytisolo, por citar tan sólo nombres que han tenido una gran repercusión exterior.

¹⁹ «De tertulia en España», *Time*, Europe Magazine, 29 febrero 2004.

Más recientemente, cuando aún se estaba bajo el shock de los acontecimientos que tuvieron lugar entre el 11 y el 14 de marzo de 2004, la prensa internacional se hacía eco de las declaraciones de uno de los españoles que más prestigio —y, por tanto, más crédito— tiene para los oídos foráneos, Pedro Almodóvar, acusando al Partido Popular y al entonces aún presidente del gobierno, de haber estado a punto de dar un «golpe de Estado». Así, literalmente, como suena. No, en todo caso, un aplazamiento electoral, una suspensión de los comicios o algo semejante, sino un «golpe de Estado», con todas sus palabras, trayendo así a colación una imagen de debilidad democrática que enlazaba con aquella triste fotografía de un guardia civil con bigotes que irrumpía en plan energúmeno en el templo de la soberanía popular.

Si el 23-F dio una imagen de inestabilidad bananera de la democracia española que costó mucho trabajo cerrar —aunque sus consecuencias, como luego veremos, aún colea—, la crítica feroz de determinados medios artísticos o sedicentemente intelectuales a la gestión del gobierno Aznar en los últimos meses de legislatura ha llevado a una nueva pintura negra de la España política. Júzguense simplemente las palabras que *La Repubblica* pone, con entrecomillados, en boca del citado Almodóvar: «Questa settimana è finita con una notizia liberatrice, ma è stato un peccato pagarla con un prezzo così alto e doloroso. Domenica siamo tornati alla democrazia. Il sequestro e la manipolazione dell'informazione cui ci avevamo abituati in questi ultimi otto anni non è stata democrazia. Nonostante il prezzo altissimo sono felice di tornare a vedere un paese solidale e libero. Possiamo tornare ad essere noi stessi»²⁰. A pesar del «precio altísimo» —en vidas humanas, aunque eso no se explicita—, Almodóvar y los suyos «están felices» de «retornar a la democracia» tras ocho años (¡cómo pudo aguantarlo el pueblo español!) de «secuestro y manipulación». No había, pues, democracia. Por eso puede hablarse de «liberación», un concepto que recuerda en el ámbito italiano en el que se publica todo esto a la propia liberación del fascismo tras la guerra mundial.

Un planteamiento que no es difícil de aceptar si se tiene en cuenta que, desde una perspectiva externa muy extendida, ése ha sido el estado habitual de la España contemporánea —fanatismo, tinieblas, represión, fascismo— salvo en períodos muy concretos (por ejemplo la mayor parte de la década de los ochenta, el alegre tiempo de la *movida*, que coincide casualmente con los años que se mantuvo en el poder la izquierda, la única no sospechosa de veleidades franquistas). Es importante subrayar que éstas no son insinuaciones malévolas del autor de estas líneas. Es el pro-

²⁰ *La Repubblica*, Roma, 16 marzo 2004.

pio Almodóvar el que se encarga en nuevas declaraciones, ahora a la prensa francesa, de establecer este puente entre la España tenebrosa de su educación y la España ominosa de Aznar: «On nous bourrait le crâne d'une ideologie d'extrême droite, absolument fasciste. C'était vraiment la mauvaise éducation». Es la España fascista, clerical, del Opus —cáncer de la sociedad—, un peso muerto que apenas deja margen al surgimiento de un país distinto, joven, libre... La revolución de las costumbres, continúa el director manchego, nos llega mucho más tardía y débilmente que a otros países. Es difícil deshacernos de nuestros fantasmas. ¡Si hasta Fraga sigue en la política activa! Por eso la *movida* no fue sólo diversión, sino «une façon de lutter contre notre passé immédiat». ¡Apenas un respiro!, porque ahora los ocho años de Aznar pueden sintetizarse como caer nuevamente en el abismo: «la vie quotidienne n'a fait que se détériorer»; «la culture surtout: c'est devenu un désert». Si se tiene además en cuenta la cuestión de la guerra de Irak, el tono se hace aún más duro: «Aznar a fait ce qu'il a voulu, sans tenir compte de l'opinion publique. En espagnol nous avons une expression pour dire cela: "Salir de los cojones", il a fait ce qui lui est sorti des testicules»²¹.

Dejando los exabruptos y adoptando un tono más distanciado, nos encontramos empero que esa crítica visceral, auspiciada por los propios españoles, termina calando en la opinión pública extranjera en forma de permanente sospecha acerca de la democracia en nuestro país y el respeto a los derechos humanos. Los estudios sociológicos basados en encuestas de los últimos años dejan poco lugar a las dudas acerca de cómo ven los europeos el sistema político español. Si, además, se establecen comparaciones, tanto peor: a fines de los años ochenta los europeos consideraban «unánimemente que España no tenía una democracia tan consolidada como la de Alemania». Casi diez años después, en 1996, los resultados seguían siendo poco alentadores²². Los últimos sondeos del Instituto Elcano parecen que muestran una tendencia a la mejora en esas estimaciones, pero lenta y con zigzagueos. Puede entenderse bien en este contexto por qué ha sido tan ardua y complicada la batalla de los sucesivos gobiernos españoles para privar de amparo al terrorismo etarra en el exterior: mientras éste se beneficiaba de un halo de comprensión (los vascos, sin mayores especificaciones, como luchadores antifranquistas), las autoridades españolas aparecían lastradas por los prejuicios opuestos. Las denuncias acerca de atroces torturas en comisarías españolas eran acogidas como verosímiles, en la misma medida en que se recelaba de la indepen-

²¹ Entrevista con Pedro Almodóvar, *Télérama*, Edición especial 57.º Festival de Cannes, 2004.

²² NOYA, *op. cit.*, pp. 109-110.

dencia e imparcialidad del poder judicial. Si España ha tenido el dudoso honor de ser durante la mayor parte del período que tratamos el país europeo más azotado por el terrorismo, debemos añadir, como mínimo, que también ha tenido durante mucho tiempo el triste privilegio de sufrirlo ante la mezquina indiferencia de sus vecinos (lágrimas de cocodrilo aparte), empezando desde luego por el vecino francés²³.

En el mejor de los casos, todo ello induce a un relativo desconcierto. Si permanecemos en la esfera del terrorismo y del separatismo nacionalista, la cuestión es obvia: ¿cómo, no se había aprobado constitucionalmente uno de los sistemas más descentralizados de Europa? Si hablamos de la inestabilidad política interna y déficit democrático: ¿no estábamos refiriéndonos al país de la transición modélica? Peor aún, si nos trasladamos a la órbita internacional: en el asunto más candente de estos comienzos del siglo XXI, el país occidental más activamente proclive al eje Bush-Blair en la guerra de Irak pasa, como quien dice, de la noche a la mañana a retirar primero su apoyo político, a repatriar seguidamente las tropas que tiene allí desplazadas y, por si fuera poco, efectúa un llamamiento internacional (desde Túnez) para que el resto de los aliados hagan lo propio. De fiel escudero del amigo americano se pasa, sin solución de continuidad, a un repudio poco diplomático de la administración estadounidense y un seguidismo aún menos disimulado del eje franco-alemán. Independientemente de la opinión concreta que nos merezcan unas u otras posiciones, o de la atribución de responsabilidades (que aquí no nos compete), es inevitable consignar algo tan obvio como que esos bandazos no contribuyen precisamente a mejorar la imagen de España en el exterior.

5. ¿Qué ha cambiado en la percepción europea de España?

No sería conveniente interpretar los datos anteriores en clave unidireccional. En este terreno pocas cosas presentan una cara nítida, sea para lo bueno, sea para lo malo. España tiene una imagen compleja, incluso contradictoria. No es una potencia, pero lo ha sido, y son muy patentes

²³ «La idea general que se tiene en Francia de esta cuestión [el problema vasco] es falsa y anticuada. Tiene sus raíces en los últimos años del franquismo —aquí el eco internacional del juicio de Burgos sigue— y no ha tenido en cuenta los veintidós años de la Constitución. El terrorismo de ETA ha sido siempre infravalorado por la opinión pública francesa. Hasta hace bien poco, nunca se leyó en la prensa francesa que el estatuto de autonomía del País Vasco era el más amplio de toda Europa». Pellistrandi, Benoît: «La imagen de España en Francia en el siglo XX», en MORALES MOYA, A. (coord.), *op. cit.*, p. 102. Cf. también BUSTURIA, Daniel de (dir.), *Del reencuentro a la convergencia. Historia de las relaciones bilaterales hispano-francesas*, Ciencias de la Dirección, Madrid, 1994.

las huellas de su presencia en medio mundo. Presenta un carácter vigoroso, pero al mismo tiempo parece confiar poco en sus propias fuerzas. Se la ve como arrogante, pero en la misma medida recogida en sí misma, a veces hasta acomplejada. Tiene el segundo idioma más influyente del mundo, pero apenas saca partido de ello, por lo menos en el ámbito europeo. Indudablemente irradia un importante influjo cultural, pero su rastro se desdibuja en el continente americano, confundida con lo latino, y en el espacio de la ciencia y las nuevas tecnologías, batida ampliamente por el inglés: los estudios que se han hecho sobre la presencia hispana en Internet arrojan hoy por un hoy un balance desolador²⁴. En general, cuando introducimos el enfoque comparativo, el contraste entre aspiraciones y resultados debía forzar a una profunda reflexión. «España no tiene un Harvard o un Sartre. Y cuando los tiene, no son iconos reconocidos como españoles», escribe J. Noya, y añade en una línea parecida: «Ninguna universidad española figura en los primeros puestos de los distintos *ranking* internacionales de calidad o excelencia, sea en docencia o en investigación»²⁵.

Se trata, como por otro lado argumenta J.C. Pereira, de una «décima potencia» con pies de barro, no ya por lo más obvio (España *manda* poco en el mundo en que vivimos), sino por su insuficiencia en aspectos en los que podía tener un cierto margen de maniobra e influencia. Sin ir más lejos, ya que acabamos de mencionar el aspecto cultural, la comparación de medios entre el Instituto Cervantes y el Goethe produce sonrojo²⁶. Y no se diga que ello se debe tan sólo al diferencial con Alemania, porque en los terrenos que sí parecen interesar a la sociedad española, las comparaciones resultan ventajosas para este lado de los Pirineos. Nadie discute que somos un referente esencial en lo deportivo: no ya sólo el legendario Real Madrid²⁷, sino otros clubes, como el Barcelona, el Valencia o el *Depor*, se cuentan entre los mejores equipos de fútbol del mundo. Otro tanto puede decirse en tenis (de Arantxa a Sergi Bruguera), en ciclismo (Delgado, Induráin), en golf (Ballesteros, Olazábal), en baloncesto, balonma-

²⁴ CUETO, L.; NOYA, J. y SOLER, J.I., «Los iconos españoles en Internet», en *Anuario Cervantes 2004*, Instituto Cervantes, Madrid, 2004.

²⁵ NOYA, Javier, «Por una nueva “marca España”. Un esfuerzo que debe continuar», *Política Exterior*, n.º 100, Madrid, julio-agosto 2004, pp. 15-24.

²⁶ «No bastan institutos, una puesta en escena o eslóganes como “más Europa”, si nuestros jóvenes no saben situar en un mapa Dinamarca, o una gran parte de nuestra sociedad no participa en los debates sobre el futuro de Europa y la acción exterior española. Décima potencia, sí, pero con reformas también». PEREIRA, Juan Carlos, «España en el mundo. Logros y retos de la 10.ª potencia», *Política Exterior*, n.º 86, Madrid, marzo-abril 2002, pp. 185-191.

²⁷ A la tradicional leyenda madridista se ha venido a añadir ahora, el fulgor del Real Madrid como equipo «mediático» (las estrellas) y como modelo de gestión (Florentino Pérez). La prensa extranjera, no sólo la deportiva, se hace eco de ello de manera continuada.

no, hockey sobre patines, vela, motociclismo y un largo etcétera. Más de la mitad de los nombres españoles que suenan en el mundo pertenecen al ámbito deportivo. En eso, nadie lo discute, sí que somos una potencia (aunque en los espectáculos de masas sea en buena medida, digámoslo de paso, fichando a los deportistas de otras nacionalidades a golpe de talarario. Para esto sí hay dinero).

Pese a tantos claroscuros, sería absurdo negar que la imagen de España en el último cuarto del siglo XX ha cambiado... para mejor. A ello ha contribuido en primer término, como es obvio, la recuperación de la democracia y la propia integración política europea. Salvo algún incidente aislado (el golpe de Tejero), a España se le empieza a percibir como socio y aliado, con virtudes y defectos específicos, pero en el fondo semejante a cualquier otro país del entorno²⁸. Más allá de esa «normalidad», pueden señalarse incluso aspectos concretos que han contribuido a un cierto halo de prestigio de lo español en los últimos años: se ha dado una gran estabilidad política desde la integración hasta el comienzo del nuevo siglo, con sólo dos presidentes de gobierno, González y Aznar, que han gozado de bastante crédito fuera de nuestras fronteras (es significativo que los dos sonasen en sendos momentos como candidatos para presidir la Comisión). Por otro lado, un puñado de españoles han ocupado de manera brillante distintos puestos de responsabilidad a escala internacional en los últimos años (desde Mayor Zaragoza a Solana o Samaranch).

Además, pintores (Barceló), cantantes de distintas modalidades (desde Julio Iglesias a Plácido Domingo), novelistas (de Marías a Pérez-Reverte), arquitectos (Moneo, Calatrava) o incluso filósofos (Savater) son asociados con naturalidad en el extranjero a esa España distinta y dinámica, joven y creativa. Los eventos festivos de 1992, la Exposición de Sevilla, pero en especial las Olimpiadas de Barcelona, proyectaron a todo el mundo la imagen de un país serio, eficiente y moderno; y, quizás por encima de todo, el desarrollo económico de estos últimos años, pese al punto negro del alto índice de desempleo, ha llevado a múltiples analistas y a observadores de todo el mundo a hablar de un nuevo «milagro español»: una transformación modélica en lo económico, como ya se había reconocido en lo político (la transición), el paso sin grandes traumas en el curso de una generación de una sociedad agraria a un país puntero.

Bajo el título de «La miracle espagnol», *Le Point* publicaba un largo reportaje sobre España, partiendo de esta premisa: «Alors que les grosses locomotives européennes sont en panne, l'économie espagnole annonce

²⁸ De todas maneras, aun el extranjero que pretende evitar el tópico, no deja de subrayar elementos que siguen chocando a otras mentalidades, sobre todo si esa mentalidad es la de un alemán. Cf. INGENDAAY, Paul, *Gebrauchsanweisung für Spanien*, Piper, Munich, 2002.

une croissance de 2,3 %. Y a-t-il une recette espagnole?»²⁹ El país del «Club Med» que había sido mirado con condescendencia en el pacto de estabilidad daba ahora lecciones de rigor y dinamismo. En realidad, como señalaban otras publicaciones por las mismas fechas —desde el *Financial Times* a *The Economist*—³⁰, el crecimiento en algunas fases era aún mayor, entre el 3,5 y el 4%. Datos suficientes en opinión de importantes sectores españoles para lanzar las campanas al vuelo: «ya no es sólo sol, fiesta y siesta», decía *El País* en un extenso reportaje sobre «cómo nos ven»; a los tópicos «se añaden ahora nuevas caras: desde la capacidad de sorprender que mostramos en los ochenta hasta el despegue económico y la europeización de los últimos años»³¹. En realidad, esa tendencia a desorbitar la estimación ajena sigue presente en los medios de comunicación hispanos como una necesidad infantil de reconocimiento: «Europa se mira en el cine español» titulaba el mismo diario para dar cuenta de varias nominaciones en la 17.^a Edición de los Premios de Cine Europeo a dos películas españolas³².

Un examen menos apasionado de los datos puede contribuir a una visión más ponderada, sin esos extremismos de la pesadumbre gratuita o de la exaltación vehemente. Es verdad, por ejemplo, que desde hace unos años Alemania está estancada y España crece, pero si nos fijamos en los intercambios comerciales entre uno y otro país, veremos que la desproporción sigue siendo apabullante: mientras que unas mil empresas alemanas trabajan en territorio peninsular, apenas «una docena de firmas productoras españolas opera en territorio alemán», dice Dieter Zieroth³³. Por seguir en el mismo escenario alemán, los mencionados acontecimientos de 1992, antes citados como signos y síntomas de un cambio en la percepción internacional de nuestro país, no implicaron en el aludido ámbito germánico una superación de los tópicos más manidos sino que, en el mejor de los casos, sirvieron para crear una amalgama entre la arraigada tradición

²⁹ «Le miracle espagnol», *Le Point*, París, 5 diciembre 2003.

³⁰ FUENTE, E. DE LA, «Una nota sobre la imagen de España en el *Financial Times* de Londres», *Cuadernos ICE*, n.º 722, Madrid, 1993, pp. 41-46. PUJOL, F., «La presencia internacional de España a través de *The Economist*, 1975-2000», *Boletín Económico del ICE*, Madrid, 2002.

³¹ «Cómo nos ven», *El País Semanal*, Madrid, 2 julio 2000, pp. 42-56.

³² «Europa se mira en el cine español», *El País*, Madrid, 12 noviembre 2004, p. 56. Por cierto, sobre la pobre presencia hispana en la cinematografía mundial cf. el artículo de Román GUBERN, «La imagen de España en el cine extranjero», *Claves de razón práctica*, n.º 63, Madrid, mayo 1996, pp. 74-80.

³³ ZIEROTH, Dieter, «Las relaciones económicas hispanoalemanas: ¿compartimos la misma cultura empresarial?», en *España y Alemania. Percepciones mutuas de cinco siglos de historia*, M.A. VEGA CERNUDA y H. WEGENER, edits., Complutense, Madrid, 2002, p. 231.

y una cierta modernidad. Por otro lado, como suele suceder en el mundo actual con lo que acaece fuera de las propias fronteras, la atención que los medios de comunicación dispensaron a Sevilla y Barcelona fue muy relativa (salvo en lo estrictamente deportivo y en lo que directamente concernía al público alemán)³⁴.

Más vale en estas cuestiones el distanciamiento o, incluso la indiferencia, a la sospecha o la animosidad latente que se convierte en manifiesta hostilidad a las menores de cambio. Todos los estudios sociológicos que se han hecho sobre la imagen de España en Europa, destacan la relativa benevolencia con la que suelen juzgarnos franceses, italianos o incluso alemanes (aunque ya mucho más rezagados), en comparación con la suspicacia portuguesa, el recelo holandés o la franca animadversión británica³⁵. ¡Para que luego se minusvalore el peso de la historia! En particular, en ese último caso —el británico—, del que hay más estudios disponibles, los datos no dejan lugar a dudas. A pesar de todos los cambios en los respectivos ámbitos internos y en el tablero internacional, los británicos —y en especial, los ingleses— siguen viendo a España «como país ineficaz, atrasado, folclórico», importante por su cultura y el deporte, pero no como «potencia económica ni política a tener en cuenta», siendo además calificado de «país violento», sobre todo por el trato a los animales. En definitiva, «un país de corrupción, engaño y falta de respeto por la ley». Incluso cuando se atempera esa negrura con un «cierto reconocimiento de los avances» de los últimos años, tanto económicos como políticos y sociales, es para dejar constancia a continuación de una clara reticencia, en el sentido de que siempre, junto a la pincelada de modernidad, se evoca la clásica imagen negativa o estereotipada³⁶.

Una información periodística que daba cuenta de una reunión de especialistas en esta materia, se hacía eco de dicho estado de cosas en unos términos igualmente sangrantes: «Los británicos —comenzaba diciendo— son los europeos que peor imagen tienen de los españoles. Cuatro de cada diez no se casarían con un español». Más allá de la anécdota concreta: «En el Reino Unido se dispara el porcentaje de quienes definen a los españoles como egoístas, groseros, artificiales, poco fiables e incluso

³⁴ LÓPEZ DE ALBIADA, J., «Cuestiones de imagen: España 92 y el V Centenario considerados desde fuera y en especial desde los países de lengua alemana», *Cuadernos Interdisciplinarios de Estudios Literarios*, 5 (2), Amsterdam, 1994, pp. 255-276.

³⁵ LAMO DE ESPINOSA, E., «La mirada del otro...», *op. cit.*, pp. 20-21. Pueden verse en el mismo sentido otros artículos del mismo autor en la web del Real Instituto Elcano, como por ejemplo «La pérfida Albión», 12 noviembre 2002. Cf. también NOYA, J., *La imagen de España...*, *op. cit.*, pp. 80-81, 115, *passim*.

³⁶ KELLY, D.A., *Prensa e identidad nacional. La imagen de España en la prensa británica*, Universidad de Granada, Barcelona, 1997, pp. 397-398.

aburridos»³⁷. No es de extrañar por tanto que, cuando hay un tema sensible, se disparen las suspicacias o se amplifiquen los motivos de discordancia hasta la caricatura. Cuando se desencadena el conflicto con Marruecos por el islote de Perejil en julio de 2002, la prensa británica era, con mucho, la más crítica del contexto europeo, a pesar de que teóricamente estaba juzgando el enfrentamiento de un socio (en la Unión europea) y aliado (en la OTAN) contra un país que no era ni lo uno ni lo otro. Baste decir por ejemplo, que no ya la prensa sensacionalista, sino un diario tan comedido como el *Financial Times* calificaba a España de «anacrónica» y su intervención militar de «acto de locura» y «diplomacia cañonera»³⁸.

6. Balance provisional: ¿nueva España o folclorismo renovado?

En un tema con tantas aristas, el investigador que quiere conservar su imparcialidad no puede por menos que tender a compensar el desplazamiento hacia uno de los extremos (positivo o negativo) con sucesivos datos y consideraciones en sentido contrario. La imagen de España fuera de nuestras fronteras no es una sino un conjunto, pero ni siquiera un conjunto homogéneo, sino una sucesión de *flashes* sin hilo conductor. Si se proyectan esos fotogramas uno detrás de otro producen una cierta impresión de caos, de vértigo, de mezcolanza casi absurda, tan absurda o, si se prefiere, tan surrealista como algunas secuencias de las películas de Almodóvar.

El lector puede pensar que lo mismo sucede en otras percepciones nacionales, pero no debe olvidar que en el caso español la tradición —y por tanto el estereotipo— tiene un gran vigor y una marcada personalidad, y lo que se entiende por modernidad adquiere también, como hemos visto, perfiles muy específicos. La revista *Time* empezaba un reportaje sobre España con estos términos: «Si jugamos a hacer anagramas partiendo de la palabra “Spain”, obtenemos con facilidad *span* (expansión), *pains* (dolores), *spin* (tendenciosidad), *in* (de moda) y *naps* (siestas). Lo curioso es que casi cualquier derivado posible parece ajustarse a la moderna nación como un pantalón de torero»³⁹.

Parece obligado, pues, para terminar, retomar la anterior referencia almodovariana, porque el director manchego representa como nadie, para bien o para mal, lo que hoy es España fuera de nuestras fronteras. Por esa razón nos hicimos eco en su momento de sus airadas declaraciones

³⁷ «La Armada Invencible sigue hundida», *El País*, Madrid, 20 julio 2000.

³⁸ *Financial Times*, Londres, 18 julio 2002.

³⁹ *Time*, Edición Europea, 29 febrero 2004.

contra una forma de entender la política y la educación que, desde fuera, sigue identificándose también con una cierta España, en este caso, la de las negras tintas, ésa que traza un arco histórico que va de Torquemada a Franco. Para el extranjero esta España sigue existiendo, aunque privada de su fuerza primigenia, y en esa situación resulta un atractivo más observar sus restos o huellas, como el placer morboso que produce visitar una antigua celda de la Inquisición. Además, esa España, ya casi inofensiva, como una fiera enjaulada, se prolonga en una serie de cuadros, a veces anacrónicos, en ocasiones pintorescos, a menudo las dos cosas: nazarenos y procesiones de Semana Santa, las ferias andaluzas (y la de Sevilla en particular), romerías y peregrinaciones, espectáculos flamencos (en cuevas, a ser posible), la reunión ruidosa en torno a la paella y el porrón...

Almodóvar sabe vender la España de siempre con diseño de marca. «Lo que tradicionalmente se adjudica a lo español desde una perspectiva extranjera: toros, gitanas, gazpacho, monjas, violencia, cuplés, boleros, vírgenes, pasión, santos..., todo está en el cine almodovariano, pero todo ello está tal punto estilizado y puesto al día que, en absoluto, puede decirse que se está viendo un film folklórico a la clásica usanza del cine español y, sin embargo, conserva el aire de lo español aunque sea batido a mil revoluciones en el caldo de la modernidad»⁴⁰. Cualquiera que sepa algo acerca de cómo funcionan las imágenes y los estereotipos comprenderá que no estamos hablando de un asunto menor. El triunfo en todo el mundo del cine de Almodóvar supone la consolidación de una «nueva España» que tiene prendida a su espalda la sombra del pasado más rancio. A corto plazo, funciona. Queda por dilucidar hasta qué punto ésa pueda constituir una imagen favorable a los intereses españoles en un futuro más largo.

⁴⁰ MARTÍNEZ-VASSEUR, Pilar: «La imagen de España en Francia: de la Carmen de Merimée a las chicas de Almodóvar», en *Revista de Extremadura*, n.º 24, Cáceres, 1997, p. 88.

El riesgo de desarrollo y la Directiva 85/374/CEE: política legislativa *versus* política a secas

Ramiro Prieto Molinero
Doctor en Derecho (Universidad de Deusto)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—A) **Planteo del problema.**—B) **La relevancia de la responsabilidad objetiva.**—C) **Casos históricos.**—II. LA DIRECTIVA 85/374 CEE.—A) **Su importancia.**—B) **La falta de armonización.**—III. LOS DISTINTOS PLANOS ARGUMENTALES.—A) **Sobre el riesgo de desarrollo como situación.**—B) **Razones de política legislativa.**—IV. LA SITUACIÓN DE LOS CONSUMIDORES.—A) **Intereses mayoritarios y minoritarios.**—B) **Más allá de los límites de la responsabilidad objetiva.**—C) **La protección del consumidor como discurso vacío.**—D) **Conclusiones finales.**

I. Introducción

A) *Planteo del problema*

Partamos de un supuesto para el futuro: un medicamento es lanzado al mercado utilizando las tecnologías, conocimientos y controles más avanzados conocidos en la actualidad; unos años después, empieza a manifestarse lo que parece ser una epidemia mortal de naturaleza no determinada hasta que estudios posteriores demuestran una relación causal entre el suministro de ese medicamento, originariamente considerado inocuo, y la supuesta enfermedad, en realidad, los efectos colaterales de aquél. ¿Frente a qué nos estaríamos enfrentando? Se trata de lo que los estudiosos de la responsabilidad por productos han dado en llamar «riesgo de desarrollo»; es decir, aquellos supuestos de daños ocasionados por productos como consecuencia de defectos que, al tiempo de la puesta en circulación, eran imposibles de ser detectados por estar más allá de las posibilidades del conocimiento científico y técnico existente en aquel momento¹.

¹ Otras posibles definiciones son: «Defectos de los productos que son conocidos como consecuencia de los avances científicos y técnicos posteriores a su puesta en circulación, por

Y dado que nos encontramos frente a un caso que trasciende la realidad presente, el riesgo de desarrollo plantea entonces el siguiente dilema: ¿es justo que un fabricante deba pagar indemnizaciones cuando, al menos en este caso particular, no sólo actuó con total y absoluta diligencia, sino incluso enfrentado al obstáculo objetivo del estado en que se encontraba el saber de su tiempo? A nadie puede pedírsele que conozca lo que resulta imposible conocer y, sin embargo, por el lado opuesto, surge la otra cuestión: ¿Es justo que la otra parte, es decir, los consumidores y hasta eventuales terceros, tengan que soportar por sí solos las consecuencias de un producto que se presuponía inocuo dentro de los conocimientos existentes?

Se trata de un enfrentamiento tanto lógico como ético que en el campo del Derecho se ha venido traduciendo en un interrogante básico: ¿debe hacerse responder al fabricante en los casos de riesgos de desarrollo, o, por el contrario, tales situaciones deben ser consideradas como una causa de exoneración de responsabilidad? Dicho así, la enunciación del problema no parece tan compleja, sin embargo, y como se verá en seguida, la cuestión tiene muchas más implicaciones de las que en principio pudiera imaginarse y, de hecho, este artículo no sólo tiene que ver con el riesgo de desarrollo, sino con todos los problemas que está teniendo la Unión Europea frente a la cuestión fundamental de encarar un modelo de desarrollo científico y tecnológico. Como sea, y dado lo complejo del asunto, resulta conveniente que vayamos por partes y, en ese sentido, tenemos que comenzar destacando un elemento decisivo: dado que, como se acaba de mencionar, en el riesgo de desarrollo nos encontramos ante un fabricante que, como mínimo ha actuado con la debida diligencia, el debate por una posible exoneración no tiene lugar dentro del ámbito tradicional de la responsabilidad por culpa; ello, porque, en un sistema de tales características, el riesgo de desarrollo queda asimilado dentro del campo mucho más amplio de la debida diligencia. De esta forma, lo primero que debe quedar claro es que, si estamos hablando de la posibilidad de que el riesgo de desarrollo justifique una eximición de responsabilidad para un fabricante, la discusión siempre se dará en el campo de la moderna responsabilidad objetiva y esto es precisamente lo que complica el debate.

lo que en el momento de ésta el fabricante no podía de ninguna forma detectarlos» [PARRA LUCÁN, *Daños por productos y protección del consumidor*, José María Bosch Editor S.A., Barcelona, 1990., p. 51] o de «Productos que son considerados inocuos de acuerdo a los conocimientos vigentes al tiempo en que los mismos entran al mercado, pero que se convierten en peligrosos sobre la base de descubrimientos científicos posteriores» [MILLNER, *La responsabilidad civil por «productos elaborados» en el sistema del «common law»*, La Ley tomo 143, Buenos Aires, p. 864].

B) *La relevancia de la responsabilidad objetiva*

Hecha esta primera introducción, la pregunta que surge es la que sigue: ¿por qué los regímenes de responsabilidad más avanzados han adoptado la responsabilidad objetiva, en lugar de seguir con un sistema de responsabilidad por culpa? La consecuencia de esto ha sido la Revolución Industrial y la proliferación exponencial de productos cada vez más complejos y peligrosos que ésta trajo aparejada. En efecto, la culpa tradicional de los sistemas decimonónicos exigía que se encontrara un culpable específico a quien endilgarle la responsabilidad por imprudencia, negligencia o dolo; algo que en el nuevo esquema de producción era imposible, puesto que su complejidad «difuminaba» las culpas tornando imposible la determinación de un sujeto responsable concreto. Así, la revolución industrial llevó a que un creciente número de consumidores dañados fueran dejados a su suerte y aquí es precisamente donde la responsabilidad objetiva, que pasa a imponer el deber de indemnizar por la mera determinación de un nexo causal entre el producto y el daño causado, aparece como la concepción que viene a resolver el estado de abandono en que se encontraban las víctimas de bienes defectuosos².

Ahora bien, ¿dónde se ubica el riesgo de desarrollo en este nuevo orden de cosas? A nuestro modo de ver, como una situación que no se ajusta al nuevo sistema y, así, a modo de primer tanteo, podemos mencionar que una de las asunciones básicas en las que se funda la responsabilidad objetiva es que el fabricante tiene un control sobre el producto que lanza. Una asunción que en este caso particular se vuelve ilusoria, puesto que, siendo el paso del tiempo el único factor que finalmente permitirá revelar la condición dañosa del producto, en el riesgo del desarrollo el fabricante resulta tan extraño a la posibilidad de conocer el defecto y el futuro daño como el propio consumidor.

C) *Casos históricos*

Tal como se viene planteando, el riesgo de desarrollo parece presentarse como una especie de juego lógico para que los juristas desarrollen teorías sobre lo que podía conocerse y lo que no; o quizás para que los filósofos del Derecho debatan sobre a quién le corresponde pagar las consecuencias de la innovación tecnológica. Sin embargo, nada más lejos de la realidad y, así, nada menos que el nacimiento de la aviación comercial a reacción ha estado envuelto en un supuesto de riesgo de desarrollo.

² Conf. CALVÃO DA SILVA, *Responsabilidade civil do produtor*, Livraria Almedina, Coimbra, 1990, pp. 17 a 25 y 631 a 633.

Se trata del caso del avión británico Comet 1, que hizo su vuelo inaugural el 2 de mayo de 1952 y que históricamente representó el comienzo de la aviación comercial tal como se la concibe hoy en día³.

La cuestión no pasaba sólo por hacer un avión más rápido, sino que, el sólo hecho de concretarlo, representaba un verdadero desafío tecnológico. Así, uno de los mayores problemas a resolver era el consumo de combustible, que era como mínimo tres veces superior al de aviones similares a hélice. Este problema se agudizaba volando a baja altura, lo que llevó a que el nuevo avión fuera concebido para desplazarse a más de 10.000 metros de altitud, donde el aire era menos denso, ofrecía menos resistencia y, por lo tanto, requería menos potencia de los motores. Pero esto implicaba a su vez un nuevo desafío, ya que una aeronave volando a esa altura necesitaba disponer de una cabina presurizada para que los pasajeros y la tripulación pudieran respirar y, no sólo para eso, sino también para que la presión interior se compensara con la soportada por el fuselaje exterior.

El avión tuvo un gran éxito comercial; sin embargo, al cabo de unos meses, comenzaron a producirse una serie de accidentes que, en principio, carecían de explicación. ¿Qué había ocurrido? Sólo luego de varios intentos y después de que el entonces primer ministro Winston Churchill le diera prioridad absoluta a la investigación se descubrió que un remache de una ventanilla de la parte superior del avión terminaba venciendo determinando su explosión.

En lo que hace a nuestro objeto de estudio, debe mencionarse que el reporte final del caso Comet 1 estableció que no había habido culpables, puesto que la compañía De Havilland había hecho tests con el avión sometiéndole a simulaciones de ciclos de despegue y aterrizaje equivalentes a veinte años de vuelos. Y aún más importante, el informe señalaba que los accidentes se habían producido pese a haberse utilizado todos los conocimientos disponibles y comprobados que hacían a la fabricación de aviones.

De hecho, lo que al final permitió descubrir los fallos fue que, paralelamente a que se producían los accidentes, en esos meses había ido cobrando importancia el análisis sobre la fatiga de metales para investigaciones industriales; una cuestión que hasta entonces había sido considerada como de mero interés académico. ¿Qué conclusión puede sacarse del caso *Comet*? Que las causas sólo pudieron verificarse a fuerza de realizar pruebas partiendo de evidencias de algo que no se imaginaba y en virtud de unos conocimientos que sólo habían llegado a su puesta a punto con-

³ Sobre este caso, puede consultarse PUSHKAR, «Comet's Tale», *Smithsonian*, June 2002. (http://www.smithsonianmag.si.edu/smithsonian/issues02/jun02/pdf/smithsonian_june_2002_comets_tale.pdf)

temporáneamente a los accidentes. En definitiva, un caso de riesgo de desarrollo.

Ahora bien, si bien se trata de un supuesto que se da principalmente en las industrias más innovadoras, lo cierto es que la más proclive a padecerlos es la industria química y, muy en especial, la farmacéutica. De hecho, el caso más conocido de riesgo de desarrollo es el de la Talidomida.

Como ya es conocido, la Talidomida era un compuesto que, entre los años 1958 a 1962, fue usado masivamente como sedante para embarazadas. Sin embargo, el fármaco también producía efectos genotóxicos hasta entonces desconocidos y esto dio lugar a que, cuando finalmente se dio con la causa exacta de lo que estaba sucediendo, millares de niños de todo el mundo hubieran nacido con toda clase de deformidades físicas. Y los efectos no se limitaban a la atrofia o ausencia de miembros, o focomelia, sino que en muchos casos la afección derivó en la muerte de muchos de esos niños dentro del primer año de vida. Ahora bien, y en lo que hace al alcance de los conocimientos, cabe destacar que, luego de establecida la relación causa-efecto, se realizaron tests con animales y estos determinaron que la única especie que podía haber reproducido los efectos de lo que iba a suceder con humanos era un tipo particular de conejo de Nueva Zelanda; como puede verse, un resultado al que sólo se pudo llegar partiendo de las consecuencias que se habían producido, pero que difícilmente podía haberse supuesto con anterioridad a los hechos⁴.

II. La Directiva 85/374 CEE

A) *Su importancia*

Como puede verse, el riesgo de desarrollo dista de ser un supuesto de discusión alejado de la realidad y, de hecho, los dos ejemplos mencionados no son más que una muestra, puesto que podríamos citar otros casos; entre ellos, el de plasma sanguíneo y otros hemoderivados contaminados de SIDA en los tiempos en los que no sólo se desconocían las formas de transmisión del virus de HIV, sino, de hecho, hasta la propia existencia de la enfermedad.

Como sea, estos casos no hacen sino mostrarnos la contradicción que importa el riesgo de desarrollo, puesto que, como principio y más allá de

⁴ Sobre la Talidomida puede consultarse STAPLETON, «Restatement (Third) of Torts: Products Liability, an Anglo-Australian Perspective», *Washburn Law Journal*, vol. 39, 2000, p. 366. Además, LENZ, Widukind, *The history of Thalidomide*, Extract from a lecture given at the 1992 UNITH Congress, Thalidomide Victims Association of Canada, Thalidomide Victims Association of Canada. (http://www.thalidomide.ca/en/information/history_of_thalidomide.html)

las terribles consecuencias que se han producido, todos ellos se dan de forma tal que la detección de la causa del daño superaba las posibilidades del conocimiento tecnológico y científico existentes al tiempo del lanzamiento del producto; todo lo cual, determina que en este caso el «grado» de exigencia trascienda el ámbito de lo que podía hacer un productor particular y pase a convertirse en una imposibilidad absoluta y objetiva para cualquier sujeto.

Así, el riesgo de desarrollo presenta una paradoja básica y ésta es que no se puede pretender que alguien busque aquello que no sabía que tenía que buscar. En definitiva, una paradoja que se relaciona directamente con cuáles son las verdaderas posibilidades de conocer algo y hasta qué punto una ley puede ser justa imponiendo obligaciones que, por más que persigan el interés legítimo de ayudar a víctimas inocentes, al mismo tiempo representan una contradicción con las reglas de la lógica y, en consecuencia, con la razonabilidad que supuestamente debe fundar todo sistema normativo.

Por todo ello, la cuestión de si el fabricante debe o no ser exonerado en tales casos es una de las más controvertidas de la responsabilidad civil y, de hecho, ha provocado tal polarización de opiniones que el debate hasta tiene su reflejo en la normativa comunitaria; en especial, en la Directiva 85/374/CEE⁵.

Y no se trata precisamente de una norma secundaria, puesto a Directiva no sólo constituye la legislación básica de la Unión Europea en lo que hace a establecer un sistema de responsabilidad objetiva para daños derivados de defectos en productos, sino que, al haber logrado sistematizar las soluciones dispersas del *Common Law* de EEUU en un único y simple cuerpo legal de sólo veintidós artículos, se ha transformado también en la norma más influyente del mundo en la materia; prueba de ello, es que ha influido en la normativa de países tan distintos como China, Japón, Australia y Brasil⁶.

⁵ DOCE L210, 7/8/1985, pp. 29-33.

⁶ Un ejemplo de su trascendencia la dan, por ejemplo, Clark y Utz que, al referirse al nuevo régimen de responsabilidad por productos de Australia (aprobado en marzo de 1992) sostienen que *el régimen (...) está basado en la Directiva de la Comunidad Europea sobre responsabilidad por productos (...) La Directiva CE fue adoptada por el gobierno federal australiano como el modelo para la reforma de las leyes del país sobre responsabilidad por productos dado que ha sido vista como el estándar mundial emergente. La visión del gobierno en este aspecto ha sido confirmada en virtud de la adopción del mismo modelo en un gran número de otros países a lo largo del Sudeste de Asia, incluyendo Japón.* (CLARK/UTZ, *Product Liability in Australia*, Sydney, Australia, p. 3). De Souza Pasqualotto [DE SOUZA PASQUALOTTO, «A responsabilidade civil do fabricante e os riscos do desenvolvimento», artículo en *A proteção do consumidor no Brasil e no Mercosul*, Livraria do advogado, Porto Alegre,

Ahora bien, ¿cuál es el sistema de la Directiva 85/374/CEE y cómo encara ésta la cuestión del riesgo del desarrollo? El artículo 1 consagra la responsabilidad objetiva al declarar que *el productor es responsable del daño causado por un defecto de su producto*. El artículo 2 establece que «producto» será todo bien mueble, destacando expresamente que la electricidad también queda comprendida en el concepto⁷. A su vez, el apartado 1 del artículo 6 establece que un producto será defectuoso cuando *no ofrece la seguridad a la que una persona tiene legítimamente derecho*, resaltando que deberán tenerse en cuenta *todas las circunstancias, incluso: a) la presentación del producto; b) el uso que razonablemente pudiera esperarse del producto; c) el momento en que el producto se puso en circulación*. En lo que al riesgo del desarrollo se refiere, la Directiva establece en el apartado e) de su artículo 7 que el productor no será responsable si prueba *que, en el momento en que el producto fue puesto en circulación, el estado de los conocimientos científicos y técnicos no permitía descubrir la existencia del defecto*.

B) *La falta de armonización*

A través de la previsión del artículo 7 e), la Directiva establece como regla que el fabricante que pruebe la existencia de un caso de riesgo de desarrollo podrá eximirse de responsabilidad. ¿Significa esto que el debate sobre la cuestión está cerrado en la Unión Europea? En absoluto. El asunto dista de estar realmente resuelto y, ello, no sólo porque no se brinde una solución alternativa para las víctimas, sino porque, de hecho, tampoco se ha logrado la armonización legislativa que pretendía la Directiva. En efecto, la eximición de responsabilidad a causa de riesgos de desarrollo es optativo para los Estados miembros y, de hecho, esto fue el resultado de una solución de compromiso a la que hubo que arribar para destrabar el trámite de aprobación de la norma que llevaba años paralizado; principalmente, a causa de las discusiones que hacían al riesgo de desarro-

Brasil, 1994, p. 74], por su parte, destaca que la Directiva también ha influido en el Código de defensa del Consumidor Brasileño. A su vez, sobre la influencia de la norma comunitaria en la ley japonesa puede consultarse el artículo de OMURA, «The product liability law of Japan», *Consumer Law Journal*, 1997, p. 153.

⁷ Esta asimilación de producto como bien inmueble tiene un origen más que justificado: el artículo 2 originario excluía de la definición de «producto» a las materias primas agrícolas y a los productos de caza, aun cuando estuvieran incorporados a otro bien mueble o inmueble. Según la redacción anterior, la inclusión de las materias primas quedaba como un asunto facultativo de cada Estado miembro; sin embargo, la crisis sanitaria derivada del llamado caso de las «vacas locas» (encefalopatía espongiforme bovina), una variante de la enfermedad de *Creutzfeld-Jacobs*, y el caso de intoxicación de pollos con dioxinas en Bélgica determinarían que en 1999, por medio de la Directiva 34/1999/CE (DOCE 141, 4/6/99), se aprobara la definición que rige en la actualidad.

llo. Así, la norma comunitaria cuenta con la «salida diplomática» del artículo 15, que salomónicamente establece la posibilidad de que el Estado que lo desee pueda dejar de lado al riesgo de desarrollo como causa de exoneración, lo que han hecho tanto Finlandia como Luxemburgo de manera absoluta, mientras que España y Alemania han adoptado una solución intermedia que, si bien permite la exoneración por riesgos de desarrollo, la excluyen para el caso de medicamentos⁸.

Pero eso no es todo. A la falta de armonización en materia legislativa, también hay que sumarle que el artículo 15 prevé una revisión periódica de la medida, lo que ya ha dado lugar a dos informes por parte de la Comisión que no descartan la futura supresión de la exoneración por riesgo de desarrollo. De hecho, hoy día existe una gran presión doctrinaria y de asociaciones de consumidores en contra de ella y así el Segundo Informe sobre la Directiva 85/374/CEE se establece como acción a corto plazo la creación de un grupo de expertos sobre responsabilidad civil por productos defectuosos destinado a concentrarse en la problemática del riesgo de desarrollo y los topes financieros⁹. Y si a todo esto le agregamos que la doctrina y las asociaciones de consumidores no dejan de cuestionar la exoneración de responsabilidad en aras de una mayor protección de la población, creemos que no está de más hacer un repaso por las principales líneas de debate para verificar su validez.

III. Los distintos planos argumentales

A) *Sobre el riesgo de desarrollo como situación*

1. LA LÓGICA DE LO ILÓGICO

Podemos comenzar nuestro análisis partiendo de la pregunta básica que subyace en el riesgo de desarrollo; esto es, ¿resulta razonable aplicarle a un fabricante una responsabilidad objetiva aún en casos en que no

⁸ España, de hecho, también establece la imposibilidad de alegar riesgos de desarrollo en el caso de productos alimentarios.

⁹ Respecto de las acciones del grupo de expertos, el informe sostiene que *el objetivo del estudio sería evaluar el impacto económico que la introducción de la responsabilidad del productor también en casos de riesgo de desarrollo y la eximición del límite pecuniario máximo por accidentes en serie tendrían en la industria, las compañías de seguros, los consumidores y el conjunto de la sociedad (en particular, a través de los regímenes de seguridad social). Este análisis debería fundarse lo más posible en hechos [Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 85/374 relativa a la responsabilidad por productos defectuosos, Bruselas 31/1/2001, COM(2000) 893, pp. 30 a 32].*

(http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/goods/liability/report-ES.pdf)

podía haber hecho nada en atención al saber existente? A nuestro modo de ver, si se condena al fabricante aun en tales casos, lo que en esencia se estará afirmando es que ese fabricante estaba en condiciones de conocer el futuro; o, lo que es lo mismo, que estaba en condiciones de conocer lo que no podía conocer.

De hecho, el único fundamento «lógico» para imponer una obligación de reparar en tales casos, sería partir de la idea de que el fabricante disponía de alguna máquina del tiempo que le permitiera viajar al futuro o, al menos, que contaba con los servicios de algún vidente de su confianza con capacidades adivinatorias contrastadas. En definitiva, dos asunciones que, al menos por ahora, y dado el actual estado de los conocimientos científicos y tecnológicos, no parecen ser muy razonables para fundar siquiera un sistema objetivo de responsabilidad.

Ahora bien, plasmado este primer punto de vista, no podemos dejar de lado que muchos doctrinarios le objetarán a nuestro razonamiento que nos estamos concentrando demasiado en la posible conducta del fabricante y que eso no es algo que le importe a un sistema de responsabilidad objetiva¹⁰.

¿Por qué? Porque un sistema de esta clase sólo se concentrará en la existencia de un resultado dañoso y en la posibilidad de establecer una relación causal entre éste y un determinado producto; de manera que, y siempre según esta postura, a la responsabilidad objetiva no le importarán nuestras consideraciones sobre viajes al futuro y adivinos, sino, lisa y llanamente, que el resultado dañoso se debe al producto defectuoso de un determinado fabricante.

De hecho, hasta hay autores que llevan esta argumentación aún más lejos y, así, sostendrán que, si se introduce la cuestión del riesgo de desarrollo como posible excepción a la regla, lo que en realidad estaríamos haciendo es introducir un elemento subjetivo más propio de un sistema de responsabilidad por culpa que «pervertiría» la pureza de la responsabilidad objetiva¹¹.

¿Es esto así? A nuestro modo de ver, no y, en ese sentido, creemos que lo que tales autores no están considerando es que el hecho de que el defecto que terminó provocando el daño fuera imposible de ser conocido al tiempo de la fabricación del producto trasciende el ámbito particular de

¹⁰ SHAPO, «Comparing products liability: concepts in European and American law», *Cornell International Law Journal*, volume 26, 1993, p. 304.

¹¹ NEWDICK, «The development risk defence of the Consumer Protection Act 1987», *Cambridge Law Journal*, 47(3), November 1988, p. 455. RODRÍGUEZ LLAMAS, Sonia, *Régimen de responsabilidad Civil por Productos Defectuosos*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997, p. 134.

un fabricante y es, de hecho, un obstáculo que importa un límite absoluto para cualquier persona.

Y es más: este límite absoluto representado por las posibilidades del conocimiento humano en un momento dado lleva a otra consecuencia adicional: la de afectar las propias posibilidades de imputación de la responsabilidad objetiva.

¿Cómo es esto? Para entenderlo creemos que es fundamental hacer un esfuerzo por asimilar la noción que sigue: responsabilidad «objetiva» no es sinónimo de responsabilidad «absoluta», en el sentido de que siempre que se produzca un daño se responderá por éste. Por el contrario, responsabilidad objetiva significa precisamente lo que su nombre indica: que el deber de responder se impondrá con prescindencia de que exista un elemento de reproche subjetivo de la culpa¹².

De esta forma, en un sistema de responsabilidad objetiva, una vez producido un daño, deberá indemnizar quien en virtud de una relación causal aparece como generador del mismo, con independencia de que dicha persona (en el caso que nos ocupa, un fabricante) haya actuado diligentemente o no.

Ahora bien, ¿qué pasa cuando esta relación de causalidad no existe, o, mejor dicho, no podía ser determinada como tal al momento de fabricarse un determinado producto? Aquí tenemos una nueva manifestación de la paradoja que encierra el riesgo de desarrollo, porque, si en virtud del estado del conocimiento científico y tecnológico no podía saberse que un determinado producto adolecía de un determinado defecto, lo que en realidad esto implica es que, hasta el momento en que se produce ese daño, el estado de la ciencia y de la técnica no se encontraba en condiciones de determinar la existencia de un nexo causal entre el producto defectuoso y el daño¹³.

En efecto, la relación de causalidad entre el daño y el producto que ha dado el lugar al riesgo de desarrollo no «existe» al momento del lanzamiento del producto, sino sólo con posterioridad. Obviamente, descubierta esa relación de causalidad, el saber humano se habrá expandido y así los casos similares que se produzcan en adelante en virtud de ella no

¹² Vide DE SOUZA PASQUALOTTO, *op. cit.*, pp. 79 y 89.

¹³ En definitiva, una cosa es la «causalidad jurídica» (la determinación de la existencia o no de un nexo entre el producto y el resultado dañoso) y otra la «imputación jurídica» (la determinación de si el resultado dañoso y causalmente ligado a un producto debe ser o no a cargo del productor); y dado que el Derecho también es un «consumidor» de las reglas del mundo físico, a éste sólo le corresponde tratar todo aquello que haga con la imputación. Sobre la cuestión puede leerse el siguiente artículo: PANTALEÓN PRIETO, «Causalidad e imputación objetiva: Criterios de imputación», *Centenario del Código Civil (1889-1989)*, Tomo II, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, pp. 1561 a 1591.

podrán ser considerados riesgos de desarrollo, puesto que no se tratará de peligros imposibles de prever en razón del conocimiento existente; sin embargo, el primer caso que se produjo, aquel por el cual se determina esa relación causal por primera vez, sí que es un supuesto de riesgo de desarrollo y no resulta lógico aplicarle una relación causal descubierta después y que no existía cuando el fabricante lanzó el producto. Lo contrario implicaría reconocer que aquello que no había sido siquiera determinado sí lo había sido con lo cual volvemos a los contrasentidos lógicos de tomar por existente aquello que en los «hechos objetivos» en realidad no existía. Por eso, si se condena a un fabricante en un caso de riesgo de desarrollo, en honor a la verdad no estaríamos ante un régimen de responsabilidad objetiva; por el contrario, estaríamos aplicando una falacia, puesto que, si lo que se descubre «después» vale para «antes», entonces, con un razonamiento semejante, hasta se podría juzgar por mala praxis a un cirujano de la Edad Media por no haber utilizado anestesia en sus intervenciones y sin que importara demasiado el hecho de que la anestesia recién comenzaría a usarse 600 años después. Como puede verse, un absurdo que, por más que se trate de forzar por la vía política o legislativa, no deja de enmascarar algo que, al menos desde nuestro punto de vista, se presenta como evidente: no se puede pretender que desde el pasado se conozca el futuro, o, expuesto de otra forma, el riesgo de desarrollo importa un verdadero límite objetivo a las posibilidades de imputación de la mismísima responsabilidad objetiva.

2. EL RIESGO DE DESARROLLO COMO MANIFESTACIÓN DE UN PRODUCTO «NO DEFECTUOSO»

Hasta aquí hemos tratado la forma en que el riesgo de desarrollo afecta el nexos causal incluso en un sistema de responsabilidad objetiva y esto es algo que se dará siempre por el sólo hecho de que un riesgo de desarrollo sea tal; sin embargo, no está de más destacar que la técnica seguida por el legislador comunitario en la Directiva 85/374/CEE lleva a un efecto adicional. En efecto, el sistema de la norma comunitaria podría ser simplificado de la siguiente forma: el artículo 1 establece el principio de responsabilidad objetiva como consecuencia de daños causados por productos defectuosos y, a su vez, el artículo 6 define como tal al que *no ofrece la seguridad a la que una persona tiene legítimamente derecho*. Pues bien, de esta redacción surge que en aquellos casos de daños en razón de defectos imposibles de detectar dado el estado de la ciencia y de la técnica, el productor nunca podría ser responsable, puesto que directamente no habría producto defectuoso alguno.

¿Cómo es esto? Muy simple: si un producto defectuoso es aquél que no ofrece la seguridad que una persona tiene legítimamente derecho a es-

perar, entonces, en el riesgo de desarrollo el producto ni siquiera es defectuoso, dado que nadie puede esperar legítimamente que un fabricante conozca lo que sólo se podrá descubrir en el futuro. De esta manera, cuando se compra un producto es razonable pretender que éste cuente con todos los recaudos que permita establecer el conocimiento y tecnología existente, pero nunca que disponga de medidas contra aquello que resultaba imposible de ser conocido. Así, y en el caso concreto de la Directiva 85/374/CEE, el riesgo de desarrollo no será un caso de producto defectuoso en el cual el fabricante puede justificar una exoneración por tratarse de un supuesto asimilable a la fuerza mayor tradicional, sino que, en honor a la verdad, éste no sería responsable directamente porque no puede considerarse que exista producto defectuoso alguno.

Esta es la interpretación que nosotros consideramos correcta y, de hecho, hasta se ve avalada por los otros elementos que fija el artículo 6; así, no se trata sólo de que ningún consumidor razonable puede esperar lo imposible, sino que, como ya se ha visto, el artículo también establece criterios complementarios para evaluar las expectativas de las personas y alude especialmente al *momento de la puesta en circulación*, con lo cual estaría vedando cualquier juicio *a posteriori* que se pudiera hacer al respecto. De hecho, esta interpretación también se corresponde con los criterios seguidos por la legislación comunitaria posterior; tal es el caso de la Directiva 2001/95/CEE¹⁴, relativa a la seguridad general de los productos, que en su artículo 2b define «producto seguro» como aquél *que, en condiciones de utilización normales o razonablemente previsibles, incluidas las condiciones de duración y, si procede, de puesta de servicio, instalación y de mantenimiento, no presente riesgo alguno o únicamente riesgos mínimos, compatibles con el uso del producto y considerados admisibles dentro del respeto de un nivel elevado de protección de la salud y de la seguridad de las personas...* En definitiva, se toma nuevamente en cuenta el elemento «previsibilidad» a la hora de evaluar la seguridad del producto.

De esta manera, y al menos con la actual redacción comunitaria, el riesgo de desarrollo suprime el carácter defectuoso del producto y, como consecuencia de lo anterior, la responsabilidad que le habría cabido al productor¹⁵. En ese sentido, y en contra de la doctrina que ve al riesgo de desarrollo como un elemento extraño a la responsabilidad objetiva, hay

¹⁴ DOCE L 11, 15/1/2002, pp. 4-17.

¹⁵ En un sentido similar, cabe destacar a GÓMEZ CALERO [*Responsabilidad Civil/Productos Defectuosos*, Dykinson, Madrid 1996, p. 92], que sostiene que el término riesgo de desarrollo no se refiere a defectos de los productos, sino al peligro que representa poner en circulación un producto sin tener la certidumbre, atendidos los conocimientos científicos y técnicos existentes en su momento, de que no es un producto defectuoso.

autores para los cuales la noción es perfectamente compatible con las previsiones de la Directiva; tal es el caso de FAGNART, que sostiene que aquellos países que suprimieron la excepción estarían violando la lógica de la norma europea¹⁶, puesto que *es totalmente contradictorio fundamentar la responsabilidad sobre el defecto del producto tal como está definido en el artículo 6 de la Directiva y prever una responsabilidad por riesgos de desarrollo, responsabilidad que es incompatible con la definición de defecto del producto*¹⁷.

B) Razones de política legislativa

1. EL SUPUESTO DOMINIO MATERIAL DEL FABRICANTE

A nuestro modo de ver, basta con asimilar la idea de condenar a alguien por lo que superaba sus posibilidades para descartar, desde un punto de vista de justicia y sentido común, cualquier intento de condenar a un productor en casos de riesgo de desarrollo. Sin embargo, esto no quita que el Derecho tenga un evidente componente político y económico y que, muchas veces, la racionalidad sea dejada de lado en aras de otros intereses. Ya hemos mencionado que en la propia Unión Europea existen países que imponen responsabilidad en casos de riesgo de desarrollo. Por eso, nuestro análisis no puede limitarse sólo a lo lógico o ilógico que sea pretender que alguien conozca el futuro por el expediente de aplicarle una supuesta responsabilidad objetiva. Pasamos entonces a otro terreno y, aquí, se tratará de ver si, a la luz de criterios de racionalidad económica y de utilidad social, resulta justificable condenar a los fabricantes en casos de riesgo de desarrollo; aunque ello implique forzar los verdaderos límites lógicos de la responsabilidad objetiva. Dejamos entonces de lado el análisis del riesgo de desarrollo como hecho en sí para centrarnos en la conveniencia de que exista su contrapartida procesal; es decir, aquello que la doctrina ha dado en llamar «excepción por estado de la ciencia y de la técnica» y que, hablando con propiedad, es lo que establece como principio general la Directiva 85/374/CEE en el artículo 7 e).

Este es el ámbito donde por lo general se producen los principales debates a la hora de discutir la conveniencia o no de tener al riesgo de desarrollo como causa exonerante y, si bien los ejes del debate pasan por gran variedad de cuestiones, lo cierto es que la mayoría de ellos se incli-

¹⁶ FAGNART, «La Directive de 25 Juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits», *Cahiers de Droit Européen* (1987) 1-2, p. 39, citado por LOIS CABALLÉ, *op. cit.*, p. 262. También ver ALVAREZ VEGA, *op. cit.*, p. 147, nota 14.

¹⁷ *Loc. cit.*, p. 147.

nan hacia los fundamentos socio-económicos que dieron lugar al nacimiento de la responsabilidad objetiva. Así, el primer argumento que suele darse, y que ya lo hemos mencionado al pasar, es el que sostiene que el fabricante, en su condición de elaborador del producto, cuenta con un dominio material sobre lo que crea, de manera que, en última instancia, él sabe lo que hace cuando pone en circulación un producto. Ya se ha señalado también que este argumento no es válido para el caso de riesgo de desarrollo, dado que, en los hechos, ese dominio implicaría afirmar que el fabricante podía conocer el futuro, lo que atenta con las reglas de la lógica.

Ahora bien, es posible que aquí alguien sostenga que el fabricante siempre puede presumir en abstracto que «algo» puede llegar a ocurrir con sus productos, aún cuando la ciencia no haya determinado todavía exactamente qué y, de allí, sostener que es éste, en definitiva, quien decide si pone o no productos en el mercado y que en esta opción reside su «control material»¹⁸. A nuestro modo de ver, un razonamiento semejante debe ser descartado y, esto, por varios motivos. En primer lugar, porque, llevado a un extremo, puede conducir a que nadie produzca nada. En efecto, en el terreno de la abstracción siempre se puede sospechar que algo pueda ocurrir respecto de cualquier cosa; sin embargo, nos guste o no, la actividad privada es quien, hoy por hoy, lleva adelante la práctica totalidad de la innovación existente, de manera que, si los industriales en conjunto decidieran dedicarse «a otra cosa», el daño que esto tendría sobre la sociedad sería ciertamente incalculable. Y este temor sí que no se funda en la abstracción, puesto que es un hecho que en la actualidad muchos productores se están retirando de la creación de nuevos bienes para dedicarse a la especulación financiera, la cual, por cierto, muchas veces da hasta mayores beneficios que la fabricación de productos.

Por otra parte, la única manera de alegar un supuesto dominio sobre el producto por parte del fabricante en casos de riesgo de desarrollo, sería sostener que, dado que toda actividad puede dar lugar potencialmente a un peligro, entonces el fabricante tiene la obligación de investigar todos los años que sean necesarios hasta alcanzar cierto grado de conocimiento sobre los riesgos que puedan existir. Un razonamiento que sería una empresa digna de un relato de Kafka, puesto que siempre puede aparecer algo nuevo e imprevisto, y ello no por falta de «debida investigación», sino por la mera limitación histórica de que lo imprevisto superaba lo que se podía descubrir con la tecnología existente¹⁹. Además, claro está, no

¹⁸ SOLÉ I FELIÚ, Josep, *El concepto de defecto del producto en la responsabilidad civil del fabricante*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 511 y 512.

¹⁹ HODGES, «Development Risks: Unanswered Questions», *The Modern Law Review*, vol. 61, July 1998, p. 561.

basta con seguir investigando hasta que se llegue a «algo», ya que, suponer eso, implicaría considerar al conocimiento científico como algo que se desarrolla en una línea constante, única y que siempre llega a una conclusión, cuando la realidad es que el saber humano muchas veces responde al mero accidente y así es como invenciones y descubrimientos tan importantes como el teléfono o la penicilina han surgido de la casualidad y hasta de errores de apreciación. Equivocaciones que, de no haberse dado, no hubieran abierto nuevas puertas al progreso.

2. LA SOCIALIZACIÓN DE DAÑOS

Por lo expuesto, creemos que debe descartarse cualquier idea que se sustente en un pretendido dominio material por parte del fabricante. Con todo, una segunda línea argumental utilizada para justificar la responsabilidad objetiva, en general, y la aplicación de ella aún para casos de riesgo de desarrollo, en particular, se refiere al denominado principio de «socialización de daños». De hecho, este principio es una de las razones de ser de la responsabilidad objetiva, la cual nació partiendo de la idea de distribuir los costes de la responsabilidad por productos entre todos los elementos de la sociedad implicados.

Ahora bien, ¿cómo se produce tal distribución? Sobre la base del siguiente razonamiento: dado que el fabricante será responsable con prescindencia de su culpa, éste deberá contratar seguros que le garanticen hacer frente a la mayor cantidad de reclamaciones que se producirán. A su vez, para hacer frente a los costos adicionales del seguro, el fabricante tendrá que aumentar ligeramente los precios de los productos, los cuales, al ser abonados por los consumidores, llevarán a que, en definitiva, todos los costos del sistema se repartan entre todas las partes implicadas en el mismo; a saber, los consumidores, que pagan un precio adicional para disponer de un producto innovador y con garantías de tener un seguro que cubra eventualidades, y el fabricante, que, en última instancia, es quien ha hecho frente a los costos de la innovación y aquellos que se deriven de tener que ajustar su producción a los parámetros que le fije la compañía aseguradora. ¿Cómo actúa este sistema frente a un riesgo de desarrollo? Según los defensores de una responsabilidad objetiva sin atenuantes, el sistema mencionado tendría en tales casos un beneficio adicional: cuanto más peligroso sea un producto (o, en el caso del riesgo de desarrollo, cuando se desconozcan sus eventuales peligros), mayor será el costo del seguro y, consecuentemente, más alto será el precio final del producto; todo lo cual, disuadirá a los eventuales compradores de adquirirlo, llevando a que éste se distribuya entre un número limitado de personas, lo cual disminuirá su consiguiente peligrosidad, provocando, como gran efecto final de esta cadena, una rebaja del seguro.

¿Qué críticas pueden hacerse a esta lógica? Para empezar, que el razonamiento es demasiado «de laboratorio» y que el mundo real no es tan perfecto ni armónico. Como sea, se trata de uno de los argumentos históricos de la responsabilidad objetiva y no deja de tener su lógica; salvo, en el caso del riesgo de desarrollo. ¿Por qué? Ya se ha señalado, la industria química es quizás la más propensa a sufrir tales supuestos, de manera que ¿qué ocurre en una cuestión tan básica como la de los medicamentos? Aquí, el círculo ideal de compensaciones se rompe, dado que en este caso los consumidores no pueden darse el gusto de adquirir un producto u otro, o aún abstenerse de hacerlo. Con los medicamentos, la cuestión no pasa por caprichos de consumo y, de hecho, tratándose de un supuesto de riesgo de desarrollo, que implica productos innovadores, es muy probable que aquí hasta se trate de tener que comprar «ese» producto y no otro y que incluso vaya la vida o la calidad de vida del consumidor en ello. Todo esto, sin olvidar además que la responsabilidad objetiva nació con una finalidad social, es decir, que aquellos que no podían contratar seguros por daños personales en los tiempos en que los daños por productos eran sólo juzgados por el canon de la culpa pudieran acceder a alguna clase de ayuda ante el infortunio. Pues bien, difícilmente un sistema que establezca la responsabilidad para casos de riesgo de desarrollo provocando un precio desproporcionado en los medicamentos innovadores, cuando no su directa desaparición del mercado por falta de incentivos económicos para producirlos, cumpla con la función social supuestamente perseguida.

3. LA CONTRATACIÓN DE SEGUROS

Acaba de verse cómo la línea argumental de la «distribución de riesgos» también debe ser descartada; al menos, en lo que hace a fundar una posible responsabilidad objetiva para casos de riesgo de desarrollo. Pasamos entonces a una tercera línea argumental todavía más importante que las dos precedentes y que, de hecho, hasta acabamos de citar. Nos referimos a la cuestión de la contratación de seguros. En efecto, tal como acaba de ser mencionado, el sistema de responsabilidad objetiva se funda en que el fabricante debe contratar seguros. Ahora bien, ¿por qué debe hacer esto? Porque, si partimos del hecho que con la responsabilidad objetiva el fabricante pasa a tener un gran incremento en el deber de reparar; entonces, resulta muy difícil, cuando no imposible que ese único fabricante pueda destinar fondos para el desarrollo y fabricación de productos y, al mismo tiempo, cuente con reservas suficientes para hacerse cargo de las posibles indemnizaciones por daños que sus productos eventualmente puedan llegar a ocasionar. De esta manera, no sólo resulta razonable que

las empresas contraten seguros que cubran tales eventualidades, sino que, de hecho, los seguros vienen a erigirse como la verdadera base de sustentación de la responsabilidad objetiva²⁰. Dicho esto, ¿qué relación tiene esta explicación con el riesgo del desarrollo? Muy simple: ¿cómo van a poder practicarse los cálculos estadísticos para asegurar algo cuando no se sabe si va ocurrir, ni, mucho menos, cuál podría ser su posible incidencia?²¹ La cuestión de los seguros es el principal campo de batalla de la doctrina a la hora de justificar o no la existencia de una excepción por estado de la ciencia, pero, lo cierto, es que a nuestra pregunta sólo le caben dos respuestas posibles: o bien las compañías aseguradoras se niegan a contratar seguros que cubran el riesgo de desarrollo (un sentido en el que, de hecho, se expresan la gran mayoría de las organizaciones que agrupan compañías de seguros dentro de la Unión Europea)²², o bien se animan a contratar, pero, para cubrirse de algo que no se puede calcular, establecen unas pólizas a valores astronómicos que el fabricante deberá pagar para prevenirse de un riesgo que, a lo mejor, ni siquiera existe. ¿Cuál será la reacción del fabricante frente a esto? Pues que, ante la perspectiva de tener que vender un producto a un precio exorbitante y con pocas posibilidades de desarrollarse en el mercado, o ante la visión de que en cualquier momento tendrá que hacer frente a posibles demandas masivas que ninguna compañía de seguros le quiere cubrir, directamente se abstenga de desarrollar productos innovadores y se dedique a líneas de productos ya conocidas, con riesgos cuantificables, susceptibles de ser asegurados y que, de todos modos, dan ganancia²³. ¿Cuál será el resulta-

²⁰ Vide DE SOTOMAYOR GIPPINI, «La responsabilidad civil de la empresa como fabricante de productos. Notas características de la misma y de su cobertura por el seguro», *Estudios sobre el aseguramiento de la responsabilidad en la gran empresa*, Musini, Sociedad Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija, Unión Editorial, S.A., Madrid, 1994, p. 393.

²¹ MURRAY, William R., «Requiring Omniscience: the duty to warn of scientifically undiscoversible product defects», *The Georgetown Law Journal*, vol. 71, 1983, p. 1650.

²² Vide CAMPBELL, Dennis/CAMPBELL, Christian (editors), *International Product Liability*, Lloyd's of London Press Ltd, London 1993, p. 589. *Libro Verde sobre la responsabilidad civil por productos defectuosos*, Bruselas 28/7/1999, COM (1999) 396, p. 22, nota 50. *Position Paper on the EU Green paper regarding Liability for Defective Products of 28 July 1999*, CEA (Comité Européen Des Assurances), Paris, p. 4. *Statement regarding the Commission's Green Paper on Liability for Defective Products*, Swedish Federation of Trade, 1999-11-22, pp. 9 y 10.

(http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/goods/liability/017.pdf)

(http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/consumer/greenes.pdf)

(http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/green_pap_com/responses_followup/business_other/ndm_swed_en.pdf)

²³ ANN, «Innovators in the crossfire: a policy sketch for unknowable risks in European and United States product liability law», *The Tulane European and Civil Law Forum*, vol. 10, 1995, p. 184, nota 42.

do de esto? Una pérdida asombrosa en la posibilidad de innovación de la sociedad.

4. LA MAYOR SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS

Como puede verse hasta ahora, todas las lógicas que sustentan la eficiencia de la responsabilidad objetiva no sólo no se cumplen cuando se trata de riesgo de desarrollo, sino que, lo que es aún peor, se vuelven ineficientes. Con todo, faltaría una cuarta línea argumental. En ese sentido, los defensores de una responsabilidad objetiva sin excepción por estado de la ciencia sostienen que, a través de ella, se logra una mayor seguridad en los productos. ¿Por qué? Porque, según ellos, forzando a los fabricantes hasta el extremo de hacerse cargo de aquello sobre lo que no tenían control ni podían prever, éstos se verán obligados a investigar aún más, de manera que se eviten, o, al menos, minimicen los casos de riesgo de desarrollo²⁴.

Ahora bien, la primera crítica que se le puede hacer a esta postura es que implica un completo desconocimiento de la naturaleza del riesgo de desarrollo. En efecto, si se produce un caso de riesgo de desarrollo, esto se debe a que existía un defecto que iba más allá de las posibilidades de su tiempo, de manera que difícilmente pueda pretenderse que con una responsabilidad objetiva sin atenuantes pueda incentivarse una investigación que fuera más allá de lo que realmente se podía descubrir. Por otra parte, y a la luz de lo que se ha visto, todo parece indicar que lo más que probable es que, lejos de obtenerse los resultados de mayor seguridad esperados, se produzca todo lo contrario. ¿Por qué? Porque, si un fabricante sabe que, no importa lo que haga, siempre será responsable; o, dicho en otras palabras, que nunca se tendrán en cuenta los gastos que realice para mantenerse al día con los últimos adelantos científicos, entonces hasta puede que le convenga reducir esos gastos en materia de innovación y seguridad, ya que, en tanto no llegue al extremo de desatender sus obligaciones al punto de cometer un delito o una falta civil agravada por culpa, su deber de reparar será exactamente el mismo, pero al menos habrá podido ahorrar una buena suma de dinero. De esta manera, lejos de una mayor protección, lo que una responsabilidad sin atenuantes logra es o bien que los productos innovadores terminen siendo más inseguros, o bien que directamente no haya productos innovadores.

²⁴ DE LA VEGA GARCÍA, *Responsabilidad Civil derivada del producto defectuoso. Un estudio de la ley 22/1994 en el sistema de responsabilidad civil*, Estudios de derecho mercantil, Editorial Civitas S.A., Madrid 1998, p. 99. CALABRESI, «Products liability: Curse or bulwark of free enterprise?», *27 Cleveland State Law Review* (1978), p. 313.

Como puede apreciarse, en el fondo todos los argumentos que hasta aquí hemos venido desarrollando no son más que piezas de un mismo rompecabezas; así, si se aplica la postura de la socialización de daños clásica sin atender a las particularidades del riesgo de desarrollo, los fabricantes pasarán a tener los problemas de seguros antes mencionados, todo lo cual repercutirá, a su vez, en el desarrollo de nuevos productos y en la seguridad esperable en ellos. Por eso, ante un cuadro lógico tan evidente, el argumento de que la supresión de la excepción por estado de la ciencia presupone un incentivo a la investigación resulta una verdadera contradicción en sí mismo. Por el contrario, si el fabricante sabe que lo invertido en investigación responsable vale, de manera que, si el día de mañana se producen daños imposibles de prever, no será hecho responsable siempre que haya adoptado todas las medidas de seguridad que permitían el conocimiento; entonces, aquí sí que habrá verdaderamente un incentivo a la investigación. Y al ser los productos más seguros, una excepción por estado de la ciencia también redundará en un mayor efecto preventivo, puesto que, aún más importante que indemnizar daños será directamente prevenirlos y reducir el número de víctimas potenciales.

Por eso, y a nuestro modo de ver, a lo único que conduce una responsabilidad objetiva sin excepción por estado de la ciencia, es que simplemente exista un mayor número de víctimas a compensar. Víctimas que, por otra parte, si tuvieran que decidir entre elegir una indemnización o no haber sufrido el daño, seguramente elegirían lo segundo. Y esta opción, partiendo siempre de que las víctimas efectivamente fueran a recibir compensación, puesto que, dada la cuestión de los seguros, es más que probable que para entonces la empresa fabricante se haya ido a la quiebra, ya sea por causas reales o simuladas.

IV. La situación de los consumidores

A) *Intereses mayoritarios y minoritarios*

Todo lo que hasta aquí se ha expuesto lleva, a nuestro modo de ver, a una única alternativa: en casos de riesgo de desarrollo los fabricantes de productos deben tener abierta la posibilidad de recurrir a la excepción por estado de la ciencia a efectos de excluir su responsabilidad. Ello, no sólo porque resulta irrazonable desde un punto de vista de justicia presumir que un sujeto podía cumplir con cargas imposibles, sino porque, dadas las interrelaciones que se dan entre las variables investigación, inversión, seguros y seguridad, una excepción por estado de la ciencia permite, y aún fuerza, el mantenimiento de una máxima investigación en productos

innovadores, lo cual no sólo redonda en una mayor calidad de vida y salud pública, sino también en una mayor seguridad de esos productos. De hecho, desde la sanción de la Directiva 85/374 la incidencia de defectos que hacen al diseño del producto (quizá el área misma donde se produce la innovación y la más propensa a los riesgos de desarrollo) en la Unión Europea ha sido muy baja desde la sanción de la Directiva 85/374/CEE²⁵, de manera que, si se piensa que, dentro de esta categoría de defectos de diseño, sólo un porcentaje aún más bajo corresponderá a verdaderos casos de riesgo de desarrollo y que, a su vez, la excepción por estado de la ciencia sólo se podrá hacer valer en un mínimo de ellos, dadas las dificultades probatorias que importará para el fabricante, se llegará a la conclusión de que la incidencia negativa de la excepción, es decir, aquellos consumidores víctimas de casos de riesgo de desarrollo que quedarían excluidos de contar con una efectiva reparación sería mínima.

Esta última conclusión nos vuelve a traer a debate la disyuntiva que señalábamos al comienzo de esta exposición; es decir, ¿la exclusión de responsabilidad del fabricante en casos de riesgo de desarrollo debe importar que las víctimas inocentes que han sufrido los daños como consecuencias de defectos indetectables deban ser dejadas a su suerte? Antes de responder, creemos necesario hacer una serie de consideraciones adicionales.

Los argumentos que hemos venido desarrollando en este trabajo conducen a que el cuadro de situación que obtenemos vía excepción por estado de la ciencia sea el siguiente: mejora de la salud y de la calidad de vida con la mayor seguridad posible y millones de vidas salvadas a cambio de un porcentaje reducido de víctimas sin reparación. Y aquí existe otro factor que no debe dejarse pasar: el sistema propuesto permite mantener la innovación.

Ahora bien, ¿para qué sirve la innovación? No es algo que deba subestimarse, ya que no se limita a que uno pueda disponer de un coche de lujo o sacar fotos con una cámara digital, es algo mucho más omnicomprendivo y, en consecuencia, esencial. De hecho, así parece considerarlo la Unión Europea, donde, por ejemplo, el *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo* de la Comisión sostiene que *la innovación no es sólo un mecanismo económico o un proceso técnico. Es sobre todo un fenómeno social (...) La innovación puede y debe ofrecer una respuesta a los problemas cruciales del presente. Hace posible el mejoramiento en*

²⁵ HOWELLS, «The Relationship Between Product Liability and Product Safety-Understanding a Necessary Element in European Product Liability Through a Comparison with the U.S. Position», *Washburn Law Journal*, vol. 39, 2000, p. 306. *Analysis of the replies to the Commission Green Paper on Product Liability* («by a consultant of the College of Europe, Bruges, Belgium»), Bruges, 13.09.00, p. 11. (http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/goods/liability/analysis.pdf).

*las condiciones de vida (nuevos medios de diagnóstico y de tratamiento de enfermedades, seguridad y transporte, comunicaciones más fáciles, un ambiente más limpio, etc). También hace posible mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad, la protección del medio ambiente (nuevos procesos de producción que evitan o reducen los desperdicios contaminantes), salva recursos naturales y de energía, responde a los cambios de envejecimiento demográfico, contribuye a la reintegración de las personas con discapacidades (aplicación de nuevas tecnologías para su uso en ciegos y sordos) y, finalmente, promueve nuevas formas de trabajo*²⁶.

La innovación es un elemento clave y, en lo que hace a sus efectos contraproducentes, también se ha visto que permite salvar más personas de las que indudablemente terminan siendo víctimas de ella. Entonces, la disyuntiva real será, ¿corresponde que por exigirle al fabricante que intente cubrirse aun respecto de unos pocos se terminen perdiendo los beneficios, e incluso las vidas, de la mayoría? Y aquí, cualquier constitucionalista seguramente nos dirá que estamos frente a un conflicto de intereses, pero que entre los Derechos de unos pocos particulares que no serían indemnizados y la salud y la seguridad pública del resto de la sociedad como consecuencia del valor agregado de una «innovación lo más segura posible», según el máximo grado de conocimiento científico y técnico disponible, corresponde inclinar la balanza para el lado del bienestar general.

En definitiva, a nuestro modo de ver, si una excepción por riesgo de desarrollo favorece la innovación, entonces no es una medida en contra de los consumidores, sino, por el contrario, a favor de ellos. El interés de la mayoría de los consumidores, en definitiva, de la sociedad no pueden confundirse con los de la minoría que fue dañada. De hecho, estas víctimas no se deben a que el sistema sea «malo»; de hecho, estamos hablando de la solución más eficiente para los consumidores. Ahora bien, «más eficiente» o «mejor» no significa «perfecto», pero esa falta de perfección, y tenemos que recordar que la perfección es un objetivo irrealizable, no debe confundirse jamás con las bondades o desventajas de un determinado sistema jurídico.

B) *Más allá de los límites de la responsabilidad objetiva*

Acabamos de hablar de un número bajo comparativamente de víctimas, con ello, no nos referimos a una expresión de buenos deseos improbable, sino a datos concretos. En ese sentido, valga el ejemplo del *Segundo Informe sobre aplicación de la Directiva 85/374/CEE*, que,

²⁶ *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo: los desafíos y medios hacia el siglo 21*, Comisión Europea, 1994, n.º 5, cit. por HODGES, *Development Risks...*, op. cit., p. 562.

refiriéndose a la legislación danesa que prevé un fondo para cubrir lesiones físicas ocasionadas por medicamentos, sean culpables o no, manifiesta que entre 1998 y el año 2000, recibió sólo dos reclamaciones²⁷. Como puede verse, basta con tener en cuenta que el riesgo de desarrollo va más allá de la propia imputación objetiva, para hacernos una idea de cuál es la seguridad actual de los productos y cuál puede ser la verdadera perturbación de una exoneración de esta clase en la vida social.

Al parecer, con el sistema vigente se tiene poco que perder y todo por ganar y, en ese estado de cosas, creemos que la verdadera pregunta que cabe hacerse es la siguiente: por pocos que fueren, ¿se debe dejar que las víctimas de casos de riesgo de desarrollo estrictamente demostrados queden sin posibilidad de reparación alguna? Y la respuesta es que ni sí ni no. Nos explicamos: no creemos que deban ser indemnizados, porque esta noción implicaría la responsabilidad del fabricante en tales casos, a lo cual nos oponemos por todas las razones que se han venido exponiendo a lo largo de esta presentación. En cambio, sí estamos de acuerdo en que tales personas reciban ayuda, pero aquí, en probidad, ya no estaríamos en el campo del Derecho Civil.

¿Qué queremos decir con esto? Que, así como no puede negarse que toda la sociedad se beneficia con la innovación, entonces lo correcto sería que toda la sociedad se encargue de afrontar los costos negativos que hacen al beneficio del conjunto. ¿Cómo sería esto? Indudablemente, a través de un fondo de reparación de víctimas de riesgo de desarrollo. Y aquí creemos que el Estado, en lugar de forzar la búsqueda de «culpables» por la vía legislativa, tendría que hacer acto de presencia tomando a los afectados bajo su guarda y otorgándoles la asistencia y las compensaciones que necesiten.

Ahora bien, ¿por qué el Estado?

Porque se supone que, si el Estado existe, esto es porque actúa tanto como regulador de las relaciones sociales, pero también como protector de las mismas, de allí que, a nuestro modo de ver, tenga la obligación de evitar que un grupo de individuos, por mínimo que sea, termine siendo quien pague las consecuencias de un progreso que es deseado por toda la sociedad y que el propio Estado fomenta. Aquí podemos citar de nuevo a Lambert-Faivre cuando sostiene que *la justicia conmutativa de la responsabilidad es impotente para reparar la fatalidad de la desgracia. La justicia distributiva de la solidaridad debe tomar el relevo: es una lección de nuestro vigésimo siglo*²⁸. En definitiva, creemos que en el caso de los

²⁷ Segundo Informe de la Comisión, *op. cit.*, p. 20.

²⁸ LAMBERT-FAIVRE, «La evolución de la responsabilidad civil de una deuda de responsabilidad a un crédito de indemnización», *Revista de Responsabilidad civil y Seguros*, Tomo 1999, Buenos Aires, p. 986.

riesgos de desarrollo es hora de que se llamen a las cosas por su nombre y se comprenda que no se trata de una cuestión que competa a la responsabilidad civil, sino a esa otra área del Derecho que es la Seguridad Social.

Ahora bien, seguramente aquí habrá doctrina, en especial administrativista, que sostendrá que el Estado no tiene por qué actuar como asegurador universal de todas las calamidades que ocurran. Sin embargo, a ese argumento también se le puede replicar en sentido opuesto, es decir, ¿por qué la responsabilidad civil tiene que hacerse cargo de materias que parecen más propias de la seguridad social? En efecto, a lo largo de esta exposición se ha visto que el riesgo de desarrollo es una situación que desentona evidentemente con la lógica y el fundamento de la responsabilidad objetiva y, esto, al punto que los fundamentos que suelen darse para defender su cobertura por la vía civil no suelen ser más que meras declaraciones que, en realidad, ocultan un arbitrario «porque así se le ocurre que sea al legislador».

C) *La protección del consumidor como discurso vacío*

La discusión no pasa entonces por determinar si los fabricantes deberían ser responsables en caso de riesgo de desarrollo vía responsabilidad objetiva, sino, más bien, si ésta no está siendo utilizada por las autoridades de los Estados miembros como pretendido argumento moral para negarse a asumir los deberes que tendría que asumir vía Seguridad Social. Y hasta parece haber indicios de que algo en ese sentido existe y, aquí, no está de más destacar la insistencia con que el denominado «principio de precaución», o «principio de cautela», está siendo traído a colación en el ámbito de la responsabilidad civil.

El principio de precaución es un concepto que se encuentra en pleno auge en el Derecho Internacional, así como en buen número de normas comunitarias de los últimos años, y que tuvo su formulación original en Alemania para tratar cuestiones medioambientales. Ahora bien, ¿en qué consiste este principio? Si bien se trata de una cuestión debatida, básicamente se trataría de una regla general en virtud de la cual si, de acuerdo con el estado de la ciencia y de la técnica, existen indicios, o la presunción de que una determinada actividad o un determinado producto puede ser dañino para el medio ambiente o para las personas, entonces las autoridades correspondientes están obligadas a adoptar las medidas necesarias para reducir, o aún suprimir, posibles consecuencias negativas que pudieran derivarse para las generaciones presentes y futuras. Como puede verse, se trata de una regla de actuación para las autoridades, a las que básicamente se les exige que actúen diligentemente y que, en el ámbito de la responsabilidad por productos se traduciría en las facultades de policía

que tiene el poder político para autorizar o aún retirar productos de circulación que se presume que pueden llegar a ser peligrosos. Ahora bien, ¿qué tiene que ver este supuesto principio con el riesgo de desarrollo? En realidad nada; sin embargo, en los últimos tiempos se está pretendiendo que del mismo surjan obligaciones directas sobre los fabricantes. Si esto fuera así, y dado que aquél parte de que, si se tiene dudas de que una actividad pueda ser peligrosa, lo mejor es abstenerse de practicarla, el principio de precaución no sólo tornaría imposible la alegación de una defensa fundada en el estado de la ciencia, sino que llevaría a la virtual paralización de toda actividad productiva innovadora; ello, desde el momento en que ésta siempre implica la existencia de un riesgo, al menos, en un plano abstracto. Sin embargo, esta pretendida aplicación respecto de los fabricantes es un contrasentido; primero, porque, como se ha visto, el principio de precaución es un concepto propio del derecho público que va destinado a regir la actuación general de las autoridades. Y en segundo lugar, porque en el campo específico de la responsabilidad por productos, como regla éste actúa antes de la misma puesta en circulación del producto, concretándose a través de la normativa que las autoridades dicten en relación con el establecimiento de estándares mínimos a cumplir por los fabricantes y en la eventual prohibición, también por parte del poder público y previo a su comercialización, de determinados productos que se consideren «sospechosos».

D) *Conclusiones finales*

¿Qué conclusión podemos sacar de este uso del principio de precaución fuera de su contexto? Pues que responde a una tendencia dominante en la actualidad en la cual todo parece indicar que la Unión Europea le quiere dar prioridad absoluta a la innovación como objetivo económico, pero, cuando se trata de arbitrar las medidas sociales correspondientes para que ésta se vea efectivamente realizada, comienzan a aparecer interpretaciones forzadas que, so pretexto de defender al consumidor, en realidad no hacen sino perjudicarlo al amenazar el equilibrio del sistema de responsabilidad que garantiza dicho desarrollo de la manera más eficiente y segura.

Así, cuando las autoridades hablan de establecer una responsabilidad sin atenuantes aun en casos de riesgo de desarrollo, esto no parece estar inspirado tanto en lo que realmente le conviene a los consumidores, sino en el deseo de simular que se busca la protección de éstos cuando, en realidad, se buscan no asumir obligaciones más propias de la seguridad social y, ello, aún a costa de echar a perder un sistema de responsabilidad objetiva que trabaja de manera eficiente. En definitiva, la discusión no pasa entonces por determinar si los fabricantes deberían ser responsables en

casos de riesgo de desarrollo vía responsabilidad objetiva, sino, más bien, si ésta no está siendo utilizada por las autoridades estatales como pretendido argumento moral para negarse a asumir los deberes que les corresponden vía Seguridad Social.

Y aquí habrá autores que nos hablarán de la crisis del Estado asistencial y del hecho de que, en pleno replanteo de la sustentabilidad económica de los sistemas de asistencia social, nuestra propuesta de un fondo para víctimas de riesgo de desarrollo es de un idealismo que no se condice con la realidad. Sin embargo, aquí cabe replicar que uno de los grandes motivos de la crisis del llamado «Estado de bienestar» ha sido el haberse hecho una interpretación extremadamente extensiva de la seguridad social, en el sentido, de que poco menos tenía que resolver la vida de las personas; por eso, no nos parece que el hecho de que el Estado se haga cargo de compensar a las víctimas de riesgos de desarrollo represente un gasto injustificado.

Por el contrario, lejos de ser una «dádiva» de un Estado «bueno», creemos que es lo mínimo que cabe esperar de éste, ello, desde el momento que responde a las obligaciones básicas que hacen al origen y esencia misma de la seguridad social, la cual parte de hacer frente a las contingencias que afectarán la vida y salud de los habitantes de un Estado sobre la base de una idea de solidaridad. Y a nuestro modo de ver, en el riesgo de desarrollo, la función social se hace más que evidente, puesto que se trata de un caso de víctimas de imponderables que se producen como resultado del interés de toda la sociedad y, en consecuencia, del propio Estado, en el desarrollo tecnológico y la innovación en tanto forma de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y propender al crecimiento económico de la nación. Por otra parte, y en lo que hace a la viabilidad de nuestras afirmaciones, podemos mencionar el revolucionario esquema de compensación de Nueva Zelanda. Dicho sistema ha abolido virtualmente la responsabilidad civil y viene cubriendo desde hace más de treinta años todas las contingencias que se produzcan no sólo sobre su población, sino hasta sobre turistas que se encuentren transitoriamente en dicho país. Por lo tanto, si un sistema de compensación integral es posible, tanto más lo es uno destinado a paliar los padecimientos de un sector minoritario de la población²⁹.

Y hasta se puede abundar un poco más en la cuestión, puesto que en muchos países europeos es el propio Estado quien, por ejemplo, subvenciona el precio de los medicamentos. Ahora bien, si no existe una excep-

²⁹ Un análisis exhaustivo sobre las características y evolución de este sistema puede encontrarse en TODD, «Privatization of accident compensation: Policy and politics in New Zealand», *Washburn Law Journal*, vol. 39, pp. 404 a 495.

ción por estado de la ciencia la ayuda estatal permite que más personas accedan al medicamento innovador, pero éste, al distribuirse en un mayor número de sujetos, será en abstracto más peligroso, y, en consecuencia, más altos los seguros a pagar por el fabricante y mayor el precio final a subvencionar por el Estado. De esta manera, ¿acaso no sería más eficiente que exista una excepción por riesgo de desarrollo y que el Estado destine ese dinero a un fondo para atender a las posibles víctimas? A la luz de todas las argumentaciones que hemos venido enumerando hasta es probable que dicho fondo cueste mucho menos dinero que el que implica estar financiando fármacos con precios cada vez más elevados.

Por todo ello, y como conclusión final, la solución al riesgo del desarrollo no es la responsabilidad objetiva, puesto que, ya se ha visto, que ésta en realidad termina volviéndose contra los propios consumidores. Por el contrario, la solución pasa por la Seguridad Social y, en ese sentido, todo parece indicar que, al menos en el caso de la Europa actual, existe un gran interés en forzar la responsabilidad objetiva aún con daños imprevisibles como forma de camuflar que nos encontramos frente a contingencias del tipo de las que la asistencia pública tradicionalmente cubrió, pero que los Estados no quieren asumir. Así, la solución al dilema del riesgo de desarrollo pasa, en primer lugar, por la aceptación de una defensa por estado de la ciencia y de la técnica y, en segundo lugar y siempre que nos encontremos en una situación en la que existan recursos efectivos para ello, con el Estado asumiendo sus obligaciones sociales y pagando a través de un fondo compensador específico previsto en su presupuesto.

En ese sentido, creemos que no sólo resulta lógico que el Estado se encargue del tipo de imponderables que tradicionalmente han sido cubiertos por la seguridad social, sino que, de hecho, y dado que tanto el productor paga impuestos sobre las ganancias obtenidas por la venta de sus productos, como el consumidor paga sus impuestos por el sólo hecho de tener las cargas de cualquier ciudadano, las ayudas saldrían, en definitiva, de la contribución de todos los beneficiarios del progreso tecnológico, cumpliéndose, en última instancia, con el principio de socialización de los daños inspurador original de la responsabilidad objetiva.

La solución del riesgo de desarrollo pasa, en definitiva, por aplicar criterios ya existentes, aunque con un enfoque más solidario y humano.

Jurisprudencia

Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

Carlos Gimeno Verdejo¹

Administrador de la Comisión Europea-DG Comercio

María Isabel Rofes i Pujol²

Letrado del Tribunal de Justicia

Interpretación de los Acuerdos de asociación Comunidades-Bulgaria, Comunidades-Polonia y Comunidades-Eslovaquia en relación con el derecho de establecimiento. Sentencia de 16 de noviembre de 2004, Panayotova y otras, asunto C-327/02³

En septiembre de 2002, el *Rechtbank te' s-Gravenhage* de los Países Bajos planteó una cuestión prejudicial cuyo objeto era la interpretación de los artículos 45, apartado 1, y 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación Comunidades-Bulgaria⁴; de los artículos 44, apartado 3, y 58, apartado 1, del Acuerdo de asociación Comunidades-Polonia⁵; y de los artículos 45, apartado 3, y 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación Comunidades-Eslovaquia⁶. Esta petición se suscitó en el marco de varios litigios entre, por una parte, las Sras. Panayotova y Kalcheva, nacionales búlgaras, las Sras. Lis, Topa y Rusiecka, nacionales polacas, y la Sra. Sopova, nacional eslovaca, y, por otra, el Ministro de Extranjería e Integra-

¹ Las opiniones expresadas por el autor son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

² Las opiniones expresadas por la autora son personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

³ Disponible en www.curia.eu.int y pendiente de publicación en la Recopilación.

⁴ Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, por otra, aprobado por la Decisión 94/908/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994 (*DO L* 358, p. 1).

⁵ Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Polonia, por otra, aprobado por la Decisión 93/743/Euratom, CECA, CE del Consejo y de la Comisión, de 13 de diciembre de 1993 (*DO L* 348, p. 1).

⁶ Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Eslovaca, por otra, aprobado por la Decisión 94/909/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994 (*DO L* 359, p. 1).

ción de los Países Bajos, relativos a la desestimación por éste de las solicitudes de permiso de residencia presentadas por las interesadas con el fin de ejercer una actividad profesional como trabajadoras por cuenta propia.

El artículo 45, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, incluido en el título IV, dispone: «Cada Estado miembro concederá, a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, para el establecimiento de sociedades y nacionales búlgaros y para la actuación de sociedades y nacionales búlgaros establecidos en su territorio, un trato no menos favorable que el concedido a sus propias sociedades o nacionales, excepto en los ámbitos contemplados en el Anexo XVa.»

Según el artículo 59, apartado 1, de dicho Acuerdo: «A efectos del título IV del presente Acuerdo, ninguna de las disposiciones de este último impedirá a las Partes aplicar su propia legislación y reglamentos relativos a la entrada y estancia, trabajo, condiciones de trabajo y establecimiento de personas físicas y prestación de servicios, siempre que no las apliquen de manera que anulen o reduzcan los beneficios que correspondan a cualquiera de las Partes con arreglo a una disposición específica del presente Acuerdo [...]»

El tenor de los artículos 44, apartado 3, y 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia y el de los artículos 45, apartado 3, y 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia es muy similar al de los artículos 45, apartado 1, y 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria.

Según dispone el artículo 16 a, apartado 1, de la Ley de Extranjería de 1994, sólo se examinarán las solicitudes de permiso de residencia cuando el solicitante extranjero disponga de una autorización de residencia provisional válida. Los apartados 3 y 4 eximen de este requisito a determinadas categorías de extranjeros, mientras que el apartado 6 establece que los solicitantes pueden quedar exentos en casos individuales muy especiales. La autorización de residencia provisional ha de ser solicitada por el extranjero ante la representación diplomática o consular neerlandesa en su país de origen o en el país donde resida habitualmente. Será expedida si se cumplen los requisitos materiales exigidos para la obtención de un permiso de residencia. A no ser que las circunstancias hayan cambiado desde la expedición de dicha autorización o que se detecte que ésta se obtuvo gracias a datos incorrectos, su titular podrá obtener un permiso de residencia después de su llegada a los Países Bajos.

Si se trata de una estancia de corta duración no superior a tres meses, los nacionales búlgaros deben obtener un visado. Por su parte, los nacionales polacos y eslovacos tienen derecho, con arreglo al artículo 8 de la Ley de extranjería, en relación con el artículo 46, apartado 1, letra c), del Decreto de Extranjería de 1994, a permanecer libremente en los Países Bajos durante un período de tres meses. No obstante, a tenor del artículo 46,

apartado 2, de dicho Decreto, este período exento expira automáticamente cuando durante su duración el interesado presenta una solicitud de permiso de residencia.

Las solicitudes de permiso de residencia presentadas por las interesadas con el propósito de ejercer en los Países Bajos una actividad profesional como trabajadoras por cuenta propia fueron denegadas por el jefe de la policía regional de Groningen, siendo la razón que carecían de la autorización de residencia provisional exigida por el artículo 16 a, apartado 1, de la Ley de extranjería. Las reclamaciones presentadas contra la denegación fueron desestimadas.

El *Rechtbank te 's-Gravenhage*, que conocía del posterior recurso, consideró que las interesadas no podían acogerse a ninguna de las excepciones previstas en los apartados 3, 4 y 6 del artículo 16 a de la Ley de extranjería.

Dicho órgano jurisdiccional señaló, así mismo, que el Tribunal de Justicia, en las sentencias *Gloszczuk*, *Kondova*, y *Barkoci y Malik*⁷, dictadas en litigios en los que era aplicable la legislación del Reino Unido, declaró que las disposiciones que regulan el derecho de establecimiento contenidas en los Acuerdos de asociación celebrados por las Comunidades no se oponen, en principio, a que los Estados miembros supediten el acceso a su territorio a un requisito de obtención previa de una autorización de residencia provisional. Concretamente, en el apartado 4 del fallo de la sentencia *Barkoci y Malik*, se especifica lo siguiente, en relación con disposiciones de redacción idéntica a la de los artículos 45, apartado 3, y 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia, a saber, los artículos 45, apartado 3, y 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-República Checa:

«El requisito establecido al final de la primera frase del artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación debe interpretarse en el sentido de que la obligación de obtener en el país de residencia, con anterioridad a la salida hacia el Estado miembro de acogida, un permiso de entrada cuya expedición está sujeta a la comprobación de requisitos materiales como los previstos en el artículo 212 de las [United Kingdom] Immigration Rules [(House of Commons Paper 395); no tiene por finalidad ni por efecto hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio, por parte de los nacionales checos, de los derechos que les concede el artículo 45, apartado 3, del Acuerdo de asociación, en la medida en que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida ejerzan su facultad de apreciación

⁷ Sentencias de 27 de septiembre de 2001, asuntos C-63/99, Rec. p. I-6369, apartado 86; C-235/99, Rec. p. I-6427, apartado 91, y C-257/99, Rec. p. I-6557, apartado 83, respectivamente.

respecto a las solicitudes de admisión con propósito de establecimiento, presentadas con arreglo al Acuerdo en el lugar de llegada a ese Estado, de tal manera que pueda concederse una autorización de entrada a un nacional checo por un motivo distinto al de las Immigration Rules, si la solicitud de este último cumple clara y manifiestamente los mismos requisitos materiales que habrían sido aplicables si hubiera solicitado un permiso de entrada en la República Checa.»

En su auto, el órgano jurisdiccional remitente subrayaba, sin embargo, que el Tribunal de Justicia había precisado también, en el apartado 69 de la sentencia *Barkoci y Malik*:

«[...] sin que resulte necesario examinar si el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación permite a las autoridades competentes del Estado miembro de acogida denegar la entrada en su territorio de un nacional checo sin permiso de entrada, basta con averiguar si la aplicación por las autoridades británicas de la normativa nacional en materia de inmigración en su conjunto, incluido el ejercicio de la facultad discrecional del Secretary of State [for the Home Department] encaminado a determinar si en casos particulares puede dejar de aplicarse el requisito relativo a la posesión de un permiso de entrada, resulta conforme con el requisito establecido al final de la primera frase del mencionado artículo 59, apartado 1.»

Habida cuenta de estas consideraciones, el órgano jurisdiccional remitente se preguntaba si la respuesta dada en el punto 4 del fallo, puesta en relación con el apartado 69, de la sentencia *Barkoci y Malik*, se debía a las especificidades propias de la legislación del Reino Unido. A este respecto hizo hincapié en que, a diferencia de ésta, el derecho neerlandés no permite que la autoridad competente, fuera de las hipótesis previstas expresamente en el artículo 16 a de la Ley de extranjería, expida un permiso de residencia a las demandantes en el procedimiento principal si carecen de una autorización de residencia provisional. Destacó, además, que las Sras. Panayotova y Kalcheva, al no haber obtenido el visado exigido, se encontraban en situación irregular en los Países Bajos cuando presentaron sus solicitudes de permiso de residencia con el fin de establecerse en este Estado miembro, no siendo tan clara la situación en cuanto a las demás, ya que, al no estar sujetas al requisito de obtener un visado para estancias no superiores a tres meses, y pudiendo hallarse dentro del período exento, cabía la posibilidad de que su estancia en los Países Bajos fuera regular.

En estas circunstancias, el Rechtbank te 's-Gravenhage decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones con arreglo al artículo 234 CE:

«1. ¿Debe entenderse la respuesta dada por el Tribunal de Justicia a la cuarta cuestión en la sentencia de 27 de noviembre de 2001, *Barkoci y*

Malik (C-257/99), en el sentido de que el hecho de que la autoridad competente, al examinar una solicitud de permiso de residencia, presentada en los Países Bajos, con propósito de establecimiento de conformidad con el Acuerdo de asociación, renuncie por completo a examinar el fondo por la mera razón de que el solicitante no posee una autorización de residencia provisional no es incompatible con el artículo 45, apartado 1, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación con Bulgaria, con el artículo 44, apartado 3, en relación con el artículo 58 del Acuerdo de asociación con Polonia y con el artículo 45, apartado 3, en relación con el artículo 59 del Acuerdo de asociación con la República Eslovaca? ¿Es relevante para responder a esta cuestión el hecho de que se cumplan clara y manifiestamente los requisitos materiales establecidos para la admisión?

2. ¿Es relevante para responder a la primera cuestión, y, en caso afirmativo, en qué medida, el hecho de que el solicitante de un permiso de residencia se encontrara o no legalmente en los Países Bajos en el momento de la solicitud, al amparo de un título distinto de una autorización de residencia provisional, por ejemplo, el denominado período exento, mencionado en el artículo 8, de la *Vreemdelingenwet*?»

El Tribunal de Justicia examinó conjuntamente las dos preguntas, entendiendo que el órgano jurisdiccional remitente solicitaba, en esencia, que se dilucidara si las disposiciones controvertidas de los Acuerdos de asociación deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual una solicitud de permiso de residencia presentada en su territorio con el fin de que el solicitante se establezca en él como trabajador por cuenta propia al amparo de dichos Acuerdos debe ser denegada, sin más examen, cuando el solicitante carece de una autorización de residencia provisional expedida previamente por los servicios diplomáticos o consulares de dicho Estado miembro en el país del que es originario el solicitante o donde resida habitualmente, aunque en la fecha de presentación de la solicitud se encuentre en situación regular en dicho Estado miembro en calidad distinta a la de trabajador por cuenta propia y afirme cumplir clara y manifiestamente los requisitos materiales para la concesión de dicha autorización de residencia provisional y del permiso de residencia como trabajador por cuenta propia.

El Tribunal de Justicia inició su razonamiento afirmando que el efecto directo que debe reconocerse a los artículos 45, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, 44, apartado 3, del Acuerdo Comunidades-Polonia y 45, apartado 3, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia implica que los nacionales de dichos Estados que se acojan a esas disposiciones puedan invocarlas ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida, aunque las autoridades de éste sigan siendo competentes para aplicar a esas personas la normativa interna en materia de entrada, estancia

y establecimiento, conforme a los artículos 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia y 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia⁸. Si bien el derecho de establecimiento, tal como está definido por las tres primeras disposiciones citadas implica conferir, como corolario, los derechos de entrada y de estancia, se desprende de las tres disposiciones últimas que estos derechos no constituyen prerrogativas absolutas ya que su ejercicio puede estar limitado, en su caso, por las normas del Estado miembro de acogida relativas a la entrada, estancia y establecimiento de los referidos nacionales⁹.

Para ser compatibles con el requisito impuesto en los artículos 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia, y 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia, las restricciones al derecho de establecimiento impuestas por la legislación del Estado miembro de acogida en materia de inmigración deben permitir que se alcance el objetivo perseguido y no deben constituir, respecto a éste, una intervención que menoscabe la propia sustancia de los derechos concedidos respectivamente por los artículos 45, apartado 1, 44, apartado 3, y 45, apartado 3, de dichos Acuerdos a los nacionales búlgaros, polacos y eslovacos, al hacer el ejercicio de estos derechos imposible o excesivamente difícil¹⁰.

A este respecto, disposiciones como el artículo 45, apartado 1, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, el artículo 44, apartado 3, en relación con el artículo 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia y el artículo 45, apartado 3, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia no se oponen, en principio, a un sistema de control previo que supedita la expedición, por parte de las autoridades competentes en materia de inmigración, de un permiso de entrada y de residencia al requisito de que el solicitante pruebe que tiene realmente la intención de iniciar una actividad laboral por cuenta propia, sin ejercer simultáneamente un trabajo por cuenta ajena ni recurrir a los fondos públicos, y que dispone desde un primer momento de recursos económicos suficientes y tiene posibilidades razonables de conseguir sus objetivos¹¹.

El Tribunal de Justicia recordó su jurisprudencia de acuerdo con la que un sistema nacional de control previo de la naturaleza exacta de la actividad que se propone ejercer el solicitante, anterior a la salida de éste

⁸ Véanse las sentencias Gloszczuk, apartado 38, y Kondova, apartado 39, así como la sentencia de 20 de noviembre de 2001, Jany y otras, C-268/99, Rec. p. I-8615, apartado 28.

⁹ Sentencias Gloszczuk, apartado 51, Kondova, apartado 54, y Jany y otras, apartado 28.

¹⁰ Sentencias Gloszczuk, apartado 56, y Kondova, apartado 59.

¹¹ Sentencias Gloszczuk, apartado 86, Kondova, apartado 91, y Jany y otras, apartado 31.

hacia el Estado miembro de acogida, persigue un objetivo legítimo, ya que permite que el ejercicio de los derechos de entrada y de estancia por los nacionales de los países considerados que invocan dichas disposiciones quede limitado únicamente a las personas a las que éstas se aplican¹². Además, un sistema de control de estas características puede estar justificado, en particular, por el hecho de que la comprobación de los requisitos materiales y la realización de investigaciones detalladas que ésta implica puedan efectuarse con mayor facilidad en el Estado de origen, habida cuenta, en especial, de consideraciones tanto de carácter lingüístico como relativas al acceso a la información sobre la situación de los nacionales extranjeros que desean establecerse en un Estado miembro¹³.

En estas condiciones, exigir que el Estado miembro de acogida que aplica un sistema de control previo de esta índole prevea además que sus autoridades examinen todas las solicitudes presentadas en su territorio al amparo de los Acuerdos de asociación conllevaría el riesgo, entre otros, de un aluvión de solicitudes formuladas aprovechando estancias turísticas o de otro tipo que en principio han de ser de corta duración. Pues bien, tal situación, como han destacado los Gobiernos neerlandés, griego y francés, podría menoscabar el sistema de control previo obligatorio establecido por el Estado miembro de que se trate así como, habida cuenta de los plazos para examinar las solicitudes y los recursos que puedan presentarse contra las denegaciones, la libertad de este Estado miembro de supeditar la entrada libre o simplificada en su territorio al requisito de que la estancia prevista sea de corta duración. También menoscabaría el efecto útil de lo dispuesto en los artículos 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia, y 59, apartado 1, de los Acuerdos Comunidades-Bulgaria y Comunidades-Eslovaquia.

A la vista de que la resolución de remisión no aportaba precisiones sobre las exigencias materiales a las que la normativa neerlandesa supedita la expedición de la autorización de residencia provisional, el Tribunal de Justicia dejó en manos del órgano jurisdiccional remitente la comprobación de si dichas exigencias pueden garantizar la consecución del objetivo consistente en permitir que el ejercicio de los derechos de entrada y de estancia por los nacionales de los países considerados que invocan dichas disposiciones quede limitado únicamente a las personas a las que éstas se aplican¹⁴.

¹² Sentencias Gloszczuk, apartado 58, Kondova, apartado 61, y Barkoci y Malik, apartado 62.

¹³ Véase la sentencia Barkoci y Malik, apartados 65 y 66.

¹⁴ Véase, en relación con la normativa neerlandesa vigente cuando sucedieron los hechos que originaron la sentencia Jany y otras, el apartado 31 de ésta.

El Tribunal de Justicia recordó que la propia regulación del procedimiento para la expedición de dicha autorización de residencia provisional tampoco debe hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio del derecho de establecimiento conferido por los Acuerdos de asociación. Por consiguiente, el régimen aplicable a tales autorizaciones de residencia provisional debe basarse en un sistema procedimental suficientemente accesible y adecuado para garantizar a los interesados que sus solicitudes sean tramitadas en un plazo razonable y con objetividad e imparcialidad, debiendo, además, poder recurrir judicialmente contra las eventuales denegaciones de autorización¹⁵. En relación con este último punto recalcó que el derecho comunitario exige la tutela judicial efectiva frente a las decisiones que las autoridades nacionales adopten para su ejecución y que el principio de tutela judicial efectiva constituye un principio general derivado de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y que está consagrado por el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, en sus artículos 6 y 13¹⁶.

Por las razones expuestas, el Tribunal de Justicia interpretó que, cuando un Estado miembro ha optado por un sistema que somete la concesión de un derecho de residencia con propósito de establecimiento sobre la base de los Acuerdos de asociación a un mecanismo de control previo a la entrada en su territorio, este Estado miembro puede, en principio, prever que las autoridades competentes en materia de inmigración denieguen, sin más examen, las solicitudes de permiso de residencia presentadas con dicho fin en su territorio por un nacional búlgaro, polaco o eslovaco, si éste carece de la autorización de residencia provisional exigida que debería haber obtenido ante los servicios diplomáticos o consulares de dicho Estado miembro en el país de origen del interesado o en el que tenga su residencia habitual antes de su salida hacia el referido Estado miembro.

Ahora bien, el órgano jurisdiccional remitente preguntaba, además, si esta denegación seguía siendo conforme con dichas disposiciones de los Acuerdos de asociación en el supuesto de que el interesado se encontrara regularmente en el Estado miembro de acogida en calidad distinta a la de trabajador por cuenta propia en el momento de presentar la solicitud de permiso de residencia con ánimo de establecerse, afirmando cumplir clara y manifiestamente los requisitos materiales para la concesión de la autori-

¹⁵ Véase, por analogía, la sentencia de 12 de julio de 2001, Smits y Peerbooms, C-157/99, Rec. p. I-5473, apartado 90.

¹⁶ Véanse, en particular, las sentencias de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, apartados 18 y 19, y de 19 de junio de 2003, Eribrand, C-467/01, Rec. p. I-6471, apartado 61.

zación de residencia provisional y del permiso de residencia como trabajador autónomo.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a la circunstancia de que los interesados se encuentren legalmente en los Países Bajos al amparo del período exento previsto en la legislación neerlandesa, el Tribunal de Justicia afirmó que, en el marco de un sistema nacional basado en medidas apropiadas de comprobación anteriores a la salida de un nacional extranjero hacia el Estado miembro de acogida con el fin de establecerse en él como trabajador por cuenta propia, la eventual admisión temporal de éste en el territorio de dicho Estado miembro por otro motivo, cuando carece de la autorización de entrada que puede expedirse al término de tales comprobaciones, no equivale en modo alguno a esta última autorización, de modo que no puede ampararse únicamente en la circunstancia de su admisión temporal para alegar que había adquirido el derecho a establecerse como trabajador por cuenta propia en el territorio de dicho Estado miembro¹⁷.

Además, según la jurisprudencia del propio Tribunal, es compatible con el artículo 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia y, por tanto, con los artículos 59, apartado 1, de los Acuerdos Comunidades-Bulgaria y Comunidades-Eslovaquia, el hecho de que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida denieguen una solicitud presentada respectivamente con arreglo a los artículos 44, apartado 3, 45, apartado 1, o 45, apartado 3, de dichos Acuerdos basándose en que, en el momento de su presentación, el solicitante se encontraba ilegalmente en su territorio, debido a falsas declaraciones realizadas ante dichas autoridades con el fin de obtener una autorización inicial de entrada basada en otros motivos o al incumplimiento de una condición expresa a la que se había sometido dicha entrada y que se refería a la duración autorizada de su estancia en dicho Estado miembro¹⁸.

Admitió, a continuación, que había que llegar a la misma conclusión cuando la solicitud presentada con arreglo a dichas disposiciones resultara incompatible con las condiciones expresas de admisión del interesado en el Estado miembro de acogida y, en especial, a las condiciones relativas a la duración autorizada de la estancia en dicho Estado. En efecto, si se permitiera a los nacionales búlgaros, polacos o eslovacos presentar una solicitud de establecimiento al amparo de los Acuerdos de asociación en el Estado miembro de acogida, a pesar de haber entrado en su territorio con la condición expresa de no permanecer en él más de tres meses, dichos nacionales podrían eludir con facilidad las normas nacionales re-

¹⁷ Véase, por analogía, la sentencia *Barkoci et Malik*, apartados 77 a 79.

¹⁸ Sentencia *Gloszczuk*, apartado 77.

lativas a la admisión y a la residencia de extranjeros, privando de este modo de efecto útil al artículo 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia y al artículo 59, apartado 1, de los Acuerdos Comunidades-Bulgaria y Comunidades-Eslovaquia.

El Tribunal de Justicia consideró que los nacionales búlgaros, polacos o eslovacos que no se sometan a los controles pertinentes de las autoridades nacionales y no respeten las condiciones en que se les ha reconocido el derecho de acceso a dicho territorio no pueden ampararse en las disposiciones de los Acuerdos de asociación relativas al derecho de establecimiento para evitar la aplicación de dichas condiciones.

En segundo lugar, en lo que atañe a la circunstancia de que el nacional búlgaro, polaco o eslovaco que presenta en territorio neerlandés una solicitud de permiso de residencia con el fin de establecerse con arreglo a los Acuerdos de asociación afirmando que cumple clara y manifiestamente las exigencias materiales que debieron ser objeto de comprobación en el marco del sistema de control previo establecido por la normativa neerlandesa, el Tribunal recordó que, en el apartado 74 de la sentencia *Barkoci y Malik* ya había declarado que los artículos 45, apartado 3, y 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-República Checa no impiden que las autoridades del Estado miembro de acogida competentes en materia de inmigración exijan que un nacional checo obtenga, con anterioridad a su salida hacia ese Estado, un permiso de entrada cuya expedición está sujeta a la comprobación de requisitos materiales para el establecimiento, como los previstos en el artículo 212 de las *Immigration Rules*, en la medida en que las mencionadas autoridades ejerzan su facultad de apreciación respecto a las solicitudes de entrada con propósito de establecimiento, presentadas con arreglo al Acuerdo en el lugar de llegada a ese Estado, de tal manera que pueda concederse una autorización de entrada a un nacional checo por un motivo distinto al de las *Immigration Rules*, si la solicitud de este último cumple clara y manifiestamente los mismos requisitos materiales que habrían sido aplicables si hubiera solicitado un permiso de entrada en la República Checa.

El Tribunal de Justicia ya había precisado en el apartado 72 de la referida sentencia *Barkoci y Malik*, que cuando las autoridades competentes en materia de inmigración del Estado miembro de acogida adoptan una política consistente en excluir la necesidad imperativa de estar en posesión de un permiso de entrada, parece coherente con la lógica del sistema de control previo, y justificado por lo que respecta al Acuerdo Comunidades-República Checa, que, en el ejercicio de su facultad de apreciación de la situación individual del solicitante, dichas autoridades realicen un examen más somero del fundamento de una solicitud de establecimiento presentada con arreglo a dicho Acuerdo en el lugar de llega-

da al Estado miembro que el que se efectúa en el caso de una solicitud de un permiso de entrada presentada por el nacional checo en su país de residencia.

Ahora bien, tanto el órgano jurisdiccional remitente como los Gobiernos que presentaron observaciones en el procedimiento prejudicial, en el ordenamiento jurídico neerlandés, a diferencia de la situación vigente en el Reino Unido, las autoridades competentes en materia de inmigración carecen de esa facultad de apreciación. Así, con arreglo al derecho interno, a falta de una autorización de residencia provisional expedida por los servicios diplomáticos o consulares neerlandeses en el Estado de origen del interesado, dichas autoridades carecen, en principio, de competencia para expedir un permiso de residencia con propósito de establecimiento con arreglo a los Acuerdos de asociación y para comprobar, a tal fin, si se cumplen los requisitos materiales a los que está supeditada dicha expedición.

Sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros establezcan un sistema de control previo con la posibilidad de examinar las solicitudes presentadas directamente en el territorio nacional, resulta conforme con la lógica de un sistema de control previo como el ideado por los Países Bajos y aceptable a la luz de los Acuerdos de asociación que dicho Estado miembro prevea en su ordenamiento jurídico que, cuando se incumpla la exigencia de presentar previamente en el país de origen o en el país de residencia habitual una solicitud de autorización de residencia provisional con propósito de establecimiento, las autoridades competentes de dicho Estado miembro denieguen a los nacionales búlgaros, polacos o eslovacos que invoquen, respectivamente, el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, el artículo 44, apartado 3, del Acuerdo Comunidades-Polonia, y el artículo 45, apartado 3, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia, el permiso de residencia que solicitan, con independencia de que se cumplan o no realmente los requisitos materiales a los que está supeditada la obtención de dicha autorización de residencia provisional¹⁹.

El Tribunal de Justicia respondió lo siguiente al órgano jurisdiccional neerlandés que le había planteado las dos cuestiones:

En primer lugar, que el artículo 45, apartado 1, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, el artículo 44, apartado 3, en relación con el artículo 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia y el artículo 45, apartado 3, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia no se oponen,

¹⁹ Véanse, por analogía, las sentencias Gloszczuk, apartado 70, y Kondova, apartado 75.

en principio, a la normativa de un Estado miembro que establece un sistema de control previo supeditando el acceso a su territorio para establecerse en él como trabajador autónomo a la expedición de una autorización de residencia provisional por sus servicios diplomáticos o consulares en el país del que es originario el interesado o donde resida habitualmente. Un sistema de estas características puede supeditar válidamente la concesión de dicha autorización al requisito de que el solicitante pruebe que tiene realmente la intención de iniciar una actividad laboral por cuenta propia, sin ejercer simultáneamente un trabajo por cuenta ajena ni recurrir a los fondos públicos, y que dispone desde un primer momento de recursos económicos suficientes y tiene posibilidades razonables de conseguir sus objetivos. No obstante, el régimen aplicable a tales autorizaciones de residencia provisional debe basarse en un sistema procedimental suficientemente accesible y adecuado para garantizar a los interesados que sus solicitudes sean tramitadas en un plazo razonable y con objetividad e imparcialidad, debiendo, además, poder recurrir judicialmente contra las eventuales denegaciones de autorización.

En segundo lugar, que esas disposiciones de los Acuerdos de asociación deben interpretarse en el sentido de que tampoco se oponen, en principio, a que dicha normativa nacional prevea que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida denieguen una solicitud de permiso de residencia con propósito de establecimiento con arreglo a dichos Acuerdos de asociación presentada en el territorio de este Estado miembro cuando el solicitante carece de la autorización de residencia provisional exigida por dicha normativa.

Por último, que son irrelevantes a este respecto el hecho de que el solicitante afirme cumplir clara y manifiestamente los requisitos materiales exigidos para la concesión de la autorización de residencia provisional y del permiso de residencia con propósito de establecimiento, así como la circunstancia de que dicho solicitante se encuentre en situación regular en el Estado miembro de acogida por otro motivo en el momento de presentar su solicitud, si ésta resulta ser incompatible con las condiciones expresas a que se ha supeditado la admisión del interesado en dicho Estado miembro y, en especial, las relativas a la duración autorizada de la estancia.

Comentario

Esta sentencia no contiene pronunciamientos nuevos en relación con las tres decisiones previas del Tribunal de Justicia, dictadas en interpretación de disposiciones que reconocen el derecho de establecimiento de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros, re-

cogidas en acuerdos de asociación concluidos por la Comunidad. En las sentencias Gloszczuk, Kondova, y Barkoci y Mazlik, que constituían los únicos precedentes, las disposiciones interpretadas pertenecían a los acuerdos de asociación firmados con Polonia, Bulgaria y la República Checa, respectivamente y, en el presente asunto, se pedía la interpretación de normas que figuraban en los acuerdos de asociación con Bulgaria, Polonia y la República Eslovaca. Los artículos a interpretar de los acuerdos de asociación con Bulgaria y Polonia eran los mismos sobre los que el Tribunal ya se había pronunciado la vez anterior. En cuanto a las normas del acuerdo con Eslovaquia, su redacción era idéntica, si bien con distinta numeración, a las del acuerdo de asociación con la República Checa, que también habían sido ya interpretadas por el Tribunal.

A pesar de todas estas coincidencias, que habrían podido hacer pensar que el asunto estaba destinado a ser resuelto mediante auto adoptado en virtud del artículo 104, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el asunto fue atribuido a la Gran Sala que, con la entrada en vigor del tratado de Niza se ha convertido en la formación de pleno por excelencia, ya que se prevé recurrir a la Asamblea Plenaria, constituida por los veinticinco jueces que componen, en la actualidad, el Tribunal de Justicia, en contadísimas y muy especiales ocasiones. Al plantear sus cuestiones, el *Rechtbank te 's-Gravenhage* había llamado la atención del Tribunal sobre la principal diferencia que separaba a los tres precedentes, del asunto *Panayotova* y otras, que consistía, precisamente, en que la legislación nacional aplicable a los litigios era distinta. En efecto, el juez neerlandés quería que el Tribunal de Justicia le dijera si el sentido de la jurisprudencia existente en este ámbito del derecho comunitario venía determinado por las especificidades de la legislación del Reino Unido, en cuyo caso, la respuesta que habría de dársele podía diferir, a la vista de que el derecho neerlandés no permite que las autoridades competentes, fuera de las hipótesis previstas expresamente por la Ley de extranjería de 1994²⁰, expidan un permiso de residencia a las demandantes en el procedimiento principal, si carecen de una autorización de residencia provisional. La otra diferencia que, a efectos prácticos se demostró carecer de importancia, era que, en el presente asunto, todas las demandantes en los litigios princi-

²⁰ En abril de 2001 entró en vigor la nueva Ley de extranjería, que derogó la anterior, de 1994. El procedimiento para la obtención de un permiso de residencia en el país no se ha visto, sin embargo, modificado. El Consejo de Estado de los Países Bajos presentó una petición de decisión prejudicial respecto a la nueva Ley, en relación con la interpretación del Acuerdo de asociación CEE/Bulgaria, que dio lugar al asunto C-58/03, *Encheva*. Este asunto fue archivado mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia, de 24 de enero de 2005, como consecuencia de la retirada de la cuestión prejudicial, una vez dictada la sentencia *Panayotova* y otras, el 16 de noviembre de 2004.

pales se hallaban legalmente en los Países Bajos cuando introdujeron la solicitud de permiso de residencia con objeto de ejercer una actividad por cuenta propia.

La importancia de esta sentencia radica, precisamente, en que la doctrina legal ya conocida se ve confirmada en su totalidad, a pesar de concurrir las diferencias señaladas. No era esto, sin embargo, lo que le había propuesto al Tribunal de Justicia su Abogado General²¹. En su opinión, un régimen de control previo en el Estado de origen, puede coexistir con la posibilidad de considerar las solicitudes que se presenten en el Estado de acogida. En sus conclusiones, diferencia entre los solicitantes del permiso de residencia que han entrado ilegalmente en el país, y aquellos cuya situación es regular. Tratándose de este último caso, el Abogado general apreció que un régimen que deniega automáticamente, sin entrar a examinarla, toda solicitud de residencia presentada por un nacional de un Estado asociado que se encuentra legalmente en su territorio y que pretende establecerse en él, por carecer de una autorización de residencia provisional obtenida en el país de origen, impone una carga muy severa a los solicitantes procedentes de los Estados asociados que quieran establecerse en su territorio. Al no haber demostrado los Países Bajos que un régimen de esas características resulta apropiado para lograr una finalidad legítima específica reconocida por los Acuerdos de asociación, el Abogado General concluyó que tal régimen no era conforme con el principio de proporcionalidad.

(MIRP)

La protección reconocida en España a los trabajadores en caso de insolvencia del empresario, a la luz de la Directiva 80/987/CEE. Concepto de créditos y de retribución, en relación con la indemnización por despido improcedente. Sentencia de 16 de diciembre de 2004, Olaso Valero, asunto C-520/03²²

En noviembre de 2003, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana planteó, con arreglo al artículo 234, dos cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, por las que pedía la interpretación del ámbito de aplicación material de la Directiva 80/987/CEE²³. Las dudas sur-

²¹ Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Poiars Maduro, presentadas el 19 de febrero de 2004, puntos 78 y 79.

²² Disponible en www.curia.eu.int y pendiente de publicación en la Recopilación.

²³ Directiva del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (*DO* L 283, p. 23; *EE* 05/02, p. 219).

gieron en el marco de un litigio entre el Sr. Olaso Valero y el Fondo de Garantía Salarial (en lo sucesivo, «FOGASA»), relativo a la negativa de éste a pagar a aquél, en virtud de su responsabilidad subsidiaria, una indemnización por despido improcedente que había sido pactada en acto de conciliación celebrado entre el trabajador y su empresario.

La Directiva 80/987 se aplica, en virtud de su artículo 1, apartado 1, a los créditos en favor de los trabajadores asalariados, derivados de contratos de trabajo o de relaciones laborales, frente a empresarios que se encuentren en estado de insolvencia, tal como se define en el apartado 1 del artículo 2. Sus disposiciones no afectan al derecho nacional en lo que se refiere a la definición de los términos «trabajador asalariado», «empresario», «retribución», «derecho adquirido» y «derecho en curso de adquisición».

El artículo 3, apartado 1, de la misma Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias a fin de que las instituciones de garantía aseguren, sin perjuicio del artículo 4, el pago de los créditos impagados de los trabajadores asalariados que resulten de los contratos de trabajo o de relaciones laborales y que se refieran a la retribución correspondiente al período anterior a una fecha determinada. Según el artículo 4, los Estados miembros tienen la facultad de restringir la obligación de pago de las instituciones de garantía, prevista en el artículo 3, limitándola a la retribución correspondiente a un determinado período o fijando un tope.

Según el artículo 9, sus normas no afectan a la facultad de los Estados miembros de aplicar o establecer disposiciones legales, reglamentarias o administrativas más favorables para los trabajadores asalariados. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10, letra a), los Estados miembros gozan de la facultad de adoptar las medidas necesarias con el fin de evitar abusos.

La Directiva 2002/74/CE²⁴, cuya entrada en vigor tuvo lugar con posterioridad a los hechos del litigio principal, sustituyó el artículo 3 por el texto siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias a fin de que las instituciones de garantía aseguren, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4, el pago de los créditos impagados de los trabajadores asalariados que resulten de los contratos de trabajo o de relaciones laborales, incluidas las indemnizaciones debidas al término de la relación laboral, cuando así lo disponga el derecho interno.

Los créditos tenidos en cuenta por la institución de garantía serán las remuneraciones impagadas correspondientes a un período situado antes o, en su caso, después de una fecha determinada por los Estados miembros, o antes y después de la misma.»

²⁴ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 80/987 (DO L 270, p. 10).

El derecho español aplicable estaba constituido por el Real Decreto Legislativo 1/1995²⁵, en lo sucesivo, «Estatuto de los Trabajadores»; el Real Decreto 505/1985²⁶, en lo sucesivo, «Real Decreto 505/1985», y el Real Decreto Legislativo 2/1995²⁷, en lo sucesivo, «LPL».

Conforme al artículo 26, apartados 1 y 2, del Estatuto de los Trabajadores, se considera salario la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, o los períodos de descanso computables como de trabajo. No tienen la consideración de salario las cantidades percibidas por el trabajador en concepto de indemnizaciones o suplidos por los gastos realizados como consecuencia de su actividad laboral, las prestaciones e indemnizaciones de la seguridad social y las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos.

El artículo 28 del Estatuto de los Trabajadores, modificado por la Ley 33/2002²⁸, titulado «Igualdad de remuneración por razón de sexo», dispone que el empresario está obligado a pagar por la prestación de un trabajo de igual valor la misma retribución, satisfecha directa o indirectamente, y cualquiera que sea la naturaleza de la misma, salarial o extrasalarial, sin que pueda producirse discriminación alguna por razón de sexo en ninguno de los elementos o condiciones de aquélla.

En virtud del artículo 33, apartados 1 y 2, del Estatuto de los Trabajadores, en su versión resultante de la Ley 60/1997²⁹, el FOGASA, organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, abonará a los trabajadores el importe de los salarios pendientes de pago, a causa de insolvencia, suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores de los empresarios. A estos efectos se considerará salario la cantidad reconocida como tal en acto de conciliación o en resolución judicial por todos los conceptos a que se refiere el artículo 26.1, así como la indemnización complementaria por salarios de tramitación que en su caso acuerde la jurisdicción competente, sin que pueda el Fondo abonar, por uno u otro concepto, conjunta o separadamente, un impor-

²⁵ Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (*BOE* n.º 75, de 29 de marzo de 1995, p. 9654).

²⁶ Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre Organización y Funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial (*BOE* n.º 92, de 17 de abril de 1985).

²⁷ Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral (*BOE* n.º 86, de 11 de abril de 1995, p. 10695).

²⁸ Ley de 5 de julio (*BOE* n.º 161, de 6 de julio de 2002, p. 24683).

²⁹ Ley de 19 de diciembre de 1997 (*BOE* n.º 304, de 20 de diciembre de 1997, p. 37453).

te superior a la cantidad resultante de multiplicar el duplo del salario mínimo interprofesional diario por el número de días de salario pendiente de pago, con un máximo de ciento veinte días.

El FOGASA abona indemnizaciones reconocidas como consecuencia de sentencia o resolución administrativa a favor de los trabajadores a causa de despido o extinción de los contratos conforme a los artículos 50, 51 y 52.c) de esta Ley, con el límite máximo de una anualidad, sin que el salario diario, base del cálculo, pueda exceder del duplo del salario mínimo interprofesional. El importe de la indemnización, a los solos efectos de abono por el FOGASA para los casos de despido o extinción de los contratos conforme al artículo 50 de esta Ley, se calculará sobre la base de veinticinco días por año de servicio, con el límite establecido.

El artículo 50, apartado 1, del Estatuto de los Trabajadores considera causa justa para que el trabajador pueda solicitar la extinción del contrato, cualquier incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del empresario, salvo los supuestos de fuerza mayor. En tal supuesto, el trabajador tiene derecho a las indemnizaciones señaladas para el despido improcedente.

El artículo 56, apartado 1, del Estatuto de los Trabajadores establece que, cuando el despido sea declarado improcedente, el empresario, en el plazo de cinco días desde la notificación de la sentencia, podrá optar entre la readmisión del trabajador, con abono de los salarios de tramitación previstos en el párrafo b) de este apartado 1, o el abono de las siguientes percepciones económicas que deberán ser fijadas en aquélla:

- a) Una indemnización de cuarenta y cinco días de salario, por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año y hasta un máximo de cuarenta y dos mensualidades.
- b) Una cantidad igual a la suma de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta la notificación de la sentencia que declare la improcedencia o hasta que hubiera encontrado otro empleo si tal colocación fuera anterior a dicha sentencia y se probase por el empresario lo percibido, para su descuento de los salarios de tramitación.

El empresario deberá mantener en alta al trabajador en la Seguridad Social durante el período correspondiente a los salarios a que se refiere el párrafo anterior.

De acuerdo con el artículo 14 del Real Decreto 505/1985, relativo al FOGASA, se considerarán créditos salariales protegidos la totalidad de las percepciones económicas a que tengan derecho los trabajadores siempre que retribuyan:

- a) El trabajo efectivamente realizado.
- b) Los períodos de descanso computables como de trabajo.

- c) Las percepciones económicas derivadas del artículo 56.1, apartado b), del Estatuto de los Trabajadores, y del 211, párrafo final, de la Ley de Procedimiento Laboral.

Se considerará crédito por indemnización la cantidad reconocida a favor de los trabajadores en sentencia, resolución de la autoridad laboral o resolución judicial complementaria de éstas, a causa de despido o extinción de los contratos de trabajo, conforme a los artículos 50 y 51 del Estatuto de los Trabajadores.

A tenor del artículo 28, apartado 3, de este Real Decreto, constituye una causa de desestimación de las solicitudes de prestaciones de garantía salarial «la existencia de abuso de derecho o fraude de ley y cuando no se justifique su abono por haberse acreditado la existencia de un interés común de trabajadores y empresarios en la formalización de una apariencia de estado legal de insolvencia, con la finalidad de obtener las prestaciones del FOGASA».

El artículo 63 de la LPL impone, como requisito previo para la tramitación del proceso, un intento de conciliación ante un servicio administrativo. El artículo 84 del mismo cuerpo legal establece que, tras el fracaso de la conciliación ante dicho servicio, deberá obligatoriamente intentarse de nuevo la conciliación ante el órgano judicial competente.

Mediante acto de conciliación celebrado el 15 de diciembre de 1999 ante el Juzgado de lo Social n.º 16 de Valencia, en procedimiento por despido instado por el Sr. Olaso Valero, se reconoció la improcedencia del despido de éste por la empresa Valls y Lorente, S.L. La empresa se comprometió a pagar al trabajador los salarios de tramitación, así como una indemnización por despido improcedente. Este compromiso fue aceptado por el trabajador. En la fecha convenida, sin embargo, la empresa no efectuó el pago de las cantidades adeudadas y el Juzgado de lo Social n.º 3 de Valencia dictó un auto por el que se acordaba la ejecución del compromiso. Mediante auto del mismo Juzgado, de 21 de septiembre de 2001, la empresa fue declarada insolvente. Dicho auto fue notificado a las partes y al FOGASA.

El Sr. Olaso Valero solicitó entonces las prestaciones de garantía del FOGASA, que le fueron denegadas mediante resolución de dicho organismo de 30 de octubre de 2001. Con respecto a la indemnización por despido improcedente, el FOGASA alegó que las cantidades solicitadas por tal concepto habían sido pactadas en acto de conciliación y que, por lo tanto, no habían sido reconocidas en sentencia, resolución de la autoridad laboral o resolución judicial complementaria de éstas, conforme a lo dispuesto en el artículo 14, apartado 2, del Real Decreto 505/1985. El Juzgado de lo Social n.º 16 de Valencia, ante el que el Sr. Olaso Valero impug-

nó la resolución del FOGASA, desestimó la demanda mediante sentencia de 20 de marzo de 2003.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, ante el que se interpuso recurso de suplicación contra dicha sentencia desestimatoria, sabía que la cuestión de los salarios de tramitación ya había sido resuelta en la sentencia Rodríguez Caballero³⁰. Señaló en su auto, sin embargo, que, en lo que respecta a la indemnización por despido improcedente, con arreglo al artículo 28 del Estatuto de los Trabajadores, el concepto de «retribución» en el derecho español no se circunscribe necesariamente al salario, puesto que puede ser «salarial» o «extrasalarial».

El órgano jurisdiccional remitente albergaba dudas, por una parte, en cuanto a la aplicación en general de la Directiva 80/987 a la indemnización por despido improcedente, habida cuenta especialmente de los apartados 26 y 27 de la sentencia Rodríguez Caballero. Señalaba, en particular, que fue la Directiva 2002/74 la que introdujo en el artículo 3 la referencia a «las indemnizaciones debidas al término de la relación laboral, cuando así lo disponga el derecho interno». Además, afirmaba que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 80/987 relaciona el pago de la retribución con unos períodos que se compadecen mal con la idea de indemnización. Según dicho órgano jurisdiccional, a menos que se hiciese una interpretación totalmente novedosa, en virtud del artículo 28 del Estatuto de los Trabajadores, del concepto jurídico de retribución, incluyendo en él las indemnizaciones por despido improcedente, en derecho español se desprende que la Directiva 80/987 no les resulta aplicable, por ser las disposiciones nacionales en la materia más favorables a los trabajadores que la normativa comunitaria.

Por otra parte, el órgano jurisdiccional español se preguntaba sobre el respeto del principio general de igualdad y no discriminación al que hacen referencia los apartados 30, 31, 32 y 33 de la sentencia Rodríguez Caballero. En su opinión, si se considera que las disposiciones del artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores y las del Real Decreto 505/1985 están comprendidas en el ámbito de aplicación del derecho comunitario, podría concluirse que, al igual que en el supuesto de los salarios de tramitación, si todos los trabajadores despedidos de manera improcedente —tanto los que mediante una sentencia dictada en un proceso obtienen esa calificación de su despido, como los que llegan a un acuerdo conciliatorio partiendo de la declaración aceptada de la calificación de improcedencia del despido— tienen derecho a una indemnización en caso de

³⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 2002, asunto C-442/00, Rec. p. I-11915.

no readmisión, la restricción impuesta por el artículo 33, apartado 2, del Estatuto de los Trabajadores a las indemnizaciones reconocidas como consecuencia de sentencia o resolución administrativa podría no estar justificada objetivamente.

Según el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, conforme al artículo 28, apartado 3, del Real Decreto 505/1985, el FOGASA disponía de garantías suficientes para evitar todo tipo de fraude. A su juicio, la conciliación celebrada con arreglo al artículo 84 de la LPL está estrictamente controlada por la autoridad jurisdiccional que debe aprobarla, máxime en casos como el del presente litigio, en el que la propia institución de garantía reconoció en el acto del juicio que la cantidad reclamada era correcta y se ajustaba a los topes y límites previstos por el derecho interno español. Sobre la base de tales consideraciones, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las dos cuestiones prejudiciales siguientes:

1. ¿La indemnización por despido improcedente reclamada está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 80/987/CEE, de 20 de octubre de 1980, en la redacción anterior a la operada por la Directiva 2002/74/CE?
2. Desde la perspectiva del respeto a los principios de igualdad y no discriminación, ¿puede entenderse que la normativa contenida en el artículo 33.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en cuanto exige sentencia o resolución administrativa para que el FOGASA abone las indemnizaciones correspondientes, no es objetivamente razonable y por ello no debe aplicarse?

Con respecto a la primera pregunta, el Tribunal de Justicia recordó que el ámbito de aplicación de la Directiva 80/987 se define en el artículo 1 de ésta. De la interpretación del artículo 1, apartado 1, en relación con el artículo 3, apartado 1, resulta que únicamente se aplica a los créditos en favor de los trabajadores asalariados derivados de contratos de trabajo o de relaciones laborales, cuando tales créditos se refieren a la retribución en el sentido del citado artículo 3, apartado 1³¹. Recordó así mismo que, con arreglo al artículo 2, apartado 2, de la Directiva 80/987, corresponde al derecho nacional precisar el término «retribución» y definir su contenido³², de manera que, en el presente asunto, la Directiva remitía al derecho español.

³¹ Véase la sentencia Rodríguez Caballero, apartado 26.

³² *Ibidem*, apartado 27.

El hecho de que la Directiva 80/987 relacione el pago de la retribución con unos períodos de referencia no excluye su aplicación a indemnizaciones por despido improcedente. Corrobora esta afirmación el artículo 3 de dicha Directiva, en la versión modificada por la Directiva 2002/74, que, aunque mantiene la relación con dichos períodos, se refiere expresamente a las indemnizaciones debidas al término de la relación laboral.

Respondió a la primera pregunta que corresponde al juez nacional determinar si el término «retribución», tal como lo define el derecho interno, incluye las indemnizaciones por despido improcedente. De ser así, dichas indemnizaciones están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 80/987, en su redacción anterior a la Directiva 2002/74.

Respecto a la segunda pregunta, el Tribunal de Justicia indicó que la facultad reconocida al derecho interno de determinar las prestaciones a cargo de la institución de garantía está supeditada al respeto de los derechos fundamentales, entre los que figura, en particular, el principio general de igualdad y no discriminación. Este principio exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente, a no ser que éste se justifique objetivamente³³.

Los trabajadores objeto de un despido improcedente se encuentran en una situación comparable por cuanto tienen derecho a una indemnización en caso de no readmisión. Así pues, el diferente trato que depara la normativa española a dichos trabajadores, en la medida en que el FOGASA sólo se hace cargo de los créditos correspondientes a indemnizaciones por despido improcedente si éstas han sido reconocidas en sentencia o resolución administrativa, sólo podría admitirse en el supuesto de que dicha diferencia de trato tuviese una justificación objetiva³⁴.

El Tribunal de Justicia puso de relieve sobre este particular que los autos no habían aportado elementos nuevos distintos de los que ya tuvo ocasión de examinar en los apartados 36 a 38 de la sentencia Rodríguez Caballero.

A falta de argumentos convincentes que justifiquen la diferencia de trato entre los créditos correspondientes a indemnizaciones por despido improcedente reconocidas en sentencia o resolución administrativa y los relativos a indemnizaciones por despido improcedente reconocidas en acto de conciliación, el Tribunal de Justicia dio respuesta a la segunda pregunta en los siguientes términos: cuando, según la normativa nacional, los créditos correspondientes a indemnizaciones por despido improcedente, reconocidos en sentencia o resolución administrativa, estén comprendidos

³³ *Ibidem*, apartados 29 a 32.

³⁴ *Ibidem*, apartado 34.

en el concepto de «retribución», los créditos idénticos, establecidos en un acto de conciliación como el que es objeto del caso de autos, deben considerarse créditos de trabajadores asalariados derivados de contratos de trabajo o relaciones laborales y relativos a la retribución en el sentido de la Directiva 80/987. El juez nacional no debe aplicar una normativa interna que, vulnerando el principio de igualdad, excluye estos últimos créditos del concepto de «retribución» en el sentido de dicha normativa.

Comentario

Las dos cuestiones planteadas a título prejudicial por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana producen cierta perplejidad. A juzgar por el auto de remisión, el órgano jurisdiccional español estaba al corriente de la existencia y del contenido de la sentencia Rodríguez Caballero. Sin embargo, remitió dos preguntas cuya respuesta era posible encontrar en dicha sentencia, como se desprende de la contestación que le proporcionó el Tribunal de Justicia. El Abogado General al que se atribuyó este asunto no presentó conclusiones³⁵ y la Sala primera dictó sentencia apenas un año después de que el auto tuviera entrada en la Secretaría. No hay, pues, ninguna novedad en esta decisión, en relación con los precedentes. La primera de las preguntas no recibió respuesta, en la medida en que el Tribunal de Justicia remitió al juez nacional al derecho interno. En cuanto a la segunda, al no haberse aportado elementos nuevos distintos a los ya examinados en la sentencia Rodríguez Caballero, capaces de justificar la diferencia de trato aplicada a las indemnizaciones por despido improcedente según fueran reconocidas en sentencia o resolución administrativa, o en acto de conciliación, el Tribunal de Justicia volvió a recurrir al principio de igualdad, indicando al juez nacional que no debía aplicar una normativa interna que excluyera del concepto de retribución, en el sentido de la Directiva 80/987, los créditos correspondientes a indemnizaciones por despido improcedente establecidos en acto de conciliación, cuando esos mismos créditos se consideran comprendidos en dicho concepto si han sido reconocidos en sentencia o resolución administrativa.

(MIRP)

³⁵ Con la entrada en vigor del Tratado de Niza empezó a aplicarse el artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, en virtud del cual, si considera que el asunto no plantea ninguna cuestión de derecho nueva, el Tribunal de Justicia podrá decidir, oído el Abogado General, que el asunto sea juzgado sin conclusiones.

La soledad del juez nacional ante la inejecución de una directiva por el legislador interno y la falta de reconocimiento de efecto directo horizontal a sus disposiciones. La oportunidad perdida del Tribunal de Justicia de clarificar el alcance del principio de «interpretación conforme». Sentencia de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros, asuntos acumulados C-397/01 a C-403/01³⁶

El Arbeitsgericht de Lörrach, en Alemania, planteó, con arreglo al artículo 234 CE, tres cuestiones a título prejudicial, por las que pedía la interpretación del artículo 2 de la Directiva 89/391/CEE³⁷, y de los artículos 1, apartado 3, 6 y 18, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 93/104/CE³⁸. Esas cuestiones se suscitaron en el marco de los litigios entre los Sres. Pfeiffer, Roith, Süß, Winter y Nestvogel, así como la Sra. Zeller y el Sr. Döbele, que ejercen o han ejercido la actividad de socorrista, y la Cruz Roja alemana, organismo en el que prestan o han prestado sus servicios los demandantes en el litigio principal, con respecto a la normativa alemana que permite la fijación de un tiempo de trabajo semanal superior a 48 horas.

La Directiva 89/391 es la Directiva-marco que establece los principios generales en materia de seguridad y de salud de los trabajadores. Dichos principios fueron desarrollados posteriormente por una serie de directivas específicas, entre las que figura la Directiva 93/104.

La Directiva 89/391 se aplica, en virtud de su artículo 2, a todos los sectores de actividades, públicas o privadas (actividades industriales, agrícolas, comerciales, administrativas, de servicios, educativas, culturales, de ocio, etc.). No se aplica, en cambio, cuando se opongan a ello, de manera concluyente, las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil. En este caso, será preciso velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible, habida cuenta los objetivos de la Directiva.

La Directiva 93/104 establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud en materia de ordenación del tiempo de trabajo. Se aplica a los períodos mínimos de descanso diario, de descanso semanal y de vacaciones anuales, así como a las pausas y a la duración máxima de trabajo

³⁶ Disponible en www.curia.eu.int y pendiente de publicación en la Recopilación.

³⁷ Directiva del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (*DO* L 183, p. 1).

³⁸ Directiva del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (*DO* L 307, p. 18).

semanal, y a determinados aspectos del trabajo nocturno, del trabajo por turnos y del ritmo de trabajo. Resulta aplicable a todos los sectores de actividad, privados o públicos, en el sentido del artículo 2 de la Directiva 89/391/CEE, sin perjuicio del artículo 17 de la Directiva 93/104, con exclusión del transporte por carretera, aéreo, por ferrocarril, marítimo, de la navegación interior, de la pesca marítima, de otras actividades marítimas y de las actividades de los médicos en período de formación.

El artículo 2 de la Directiva 93/104 define como tiempo de trabajo todo período durante el cual el trabajador permanezca en el trabajo, a disposición del empresario y en ejercicio de su actividad o de sus funciones, de conformidad con las legislaciones y/o prácticas nacionales y, como período de descanso, todo período que no sea tiempo de trabajo. En su sección II, la Directiva establece las medidas que los Estados miembros están obligados a adoptar para que todos los trabajadores disfruten de períodos mínimos de descanso diario y de descanso semanal y regula asimismo la duración máxima del tiempo de trabajo semanal.

Respecto a la duración máxima del tiempo de trabajo semanal, el artículo 6 de esta Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para que, en función de las necesidades de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, la duración media del trabajo no exceda de cuarenta y ocho horas, incluidas las horas extraordinarias, por cada período de siete días. El artículo 15 reconoce a los Estados miembros la facultad de aplicar o establecer disposiciones legales, reglamentarias o administrativas más favorables a la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, o de favorecer o permitir la aplicación de convenios colectivos o acuerdos celebrados entre interlocutores sociales, más favorables a la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores. El artículo 16 permite que los Estados miembros establezcan, en la aplicación del artículo 6 (duración máxima del tiempo de trabajo semanal), un período de referencia que no exceda de cuatro meses.

La misma Directiva recoge una serie de excepciones a varias de sus normas básicas, habida cuenta de las particularidades de determinadas actividades y siempre que se reúnan determinados requisitos. A este respecto, su artículo 17 dispone:

«1. En cumplimiento de los principios generales de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 16 cuando, a causa de las características especiales de la actividad realizada, la jornada de trabajo no tenga una duración medida y/o establecida previamente o cuando pueda ser determinada por los propios trabajadores, y en particular cuando se trate de:

a) ejecutivos dirigentes u otras personas con poder de decisión autónomo;

- b) trabajadores en régimen familiar; o
- c) trabajadores en actividades litúrgicas de iglesias y comunidades religiosas.

2. Mediante procedimientos legales, reglamentarios o administrativos o mediante convenios colectivos o acuerdos celebrados entre interlocutores sociales y siempre que se concedan períodos equivalentes de descanso compensatorio a los trabajadores de que se trate, o siempre que, en casos excepcionales en que por razones objetivas no sea posible la concesión de tales períodos equivalentes de descanso compensatorio, se conceda una protección equivalente a los trabajadores de que se trate, podrán establecerse excepciones:

2.1. a lo dispuesto en los artículos 3, 4, 5, 8 y 16:

[...]

c) para las actividades caracterizadas por la necesidad de garantizar la continuidad del servicio o de la producción, y en particular cuando se trate de:

i) servicios relativos a la recepción, tratamiento y/o asistencia médica prestados por hospitales o centros similares, instituciones residenciales, y prisiones;

[...]

iii) servicios de prensa, radio, televisión, producciones cinematográficas, correos o telecomunicaciones; servicios de ambulancia, bomberos o protección civil;

[...]

3. Podrán establecerse excepciones a las disposiciones de los artículos 3, 4, 5, 8 y 16 mediante convenios colectivos o acuerdos celebrados entre interlocutores sociales a nivel nacional o regional o, de conformidad con las normas fijadas por dichos interlocutores sociales, mediante convenios colectivos o acuerdos celebrados entre interlocutores sociales a un nivel inferior.

[...]

Las excepciones previstas en los párrafos primero y segundo del presente apartado sólo se admitirán a condición de que se conceda a los trabajadores de que se trate períodos equivalentes de descanso compensatorio, o bien una protección adecuada en los casos excepcionales en que, por razones objetivas, resulte imposible la concesión de dichos períodos equivalentes de descanso compensatorio.

[...]

4. La facultad de establecer excepciones a lo dispuesto en el punto 2 del artículo 16, prevista en los puntos 2.1 y 2.2 del apartado 2 y en el apartado 3 del presente artículo, no podrá tener como consecuencia el establecimiento de un período de referencia superior a seis meses.

No obstante, los Estados miembros, siempre que respeten los principios generales de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, tendrán la facultad de permitir que, por razones objetivas, técnicas o de organización del trabajo, los convenios colectivos o acuerdos celebra-

dos entre interlocutores sociales establezcan períodos de referencia que en ningún caso excederán de doce meses.

[...]

El artículo 18 de la Directiva 93/104 es del siguiente tenor:

«1. a) Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva, a más tardar el 23 de noviembre de 1996, o se asegurarán, a más tardar en dicha fecha, de que los interlocutores sociales establezcan las disposiciones necesarias mediante convenio. Los Estados miembros deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar en todo momento los resultados impuestos por la presente Directiva.

b) i) No obstante, siempre que respete los principios generales de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, un Estado miembro podrá no aplicar el artículo 6, a condición de que adopte las medidas necesarias para garantizar que:

— ningún empresario solicite a un trabajador que trabaje más de cuarenta y ocho horas en el transcurso de un período de siete días, calculado como promedio del período de referencia que se menciona en el punto 2 del artículo 16, salvo que haya obtenido el consentimiento del trabajador para efectuar dicho trabajo;

— ningún trabajador pueda sufrir perjuicio alguno por el hecho de no estar dispuesto a dar su consentimiento para efectuar dicho trabajo;

— el empresario lleve registros actualizados de todos los trabajadores que efectúen un trabajo de este tipo;

— los registros mencionados se pongan a disposición de las autoridades competentes, que podrán prohibir o restringir por razones de seguridad y/o de salud de los trabajadores, la posibilidad de sobrepasar la duración máxima del tiempo de trabajo semanal;

— el empresario facilite a las autoridades competentes, a petición de éstas, información sobre el consentimiento dado por los trabajadores para efectuar un trabajo que exceda de cuarenta y ocho horas en el transcurso de un período de siete días, calculado como promedio del período de referencia que se menciona en el punto 2 del artículo 16.

[...]

El derecho laboral alemán distingue entre el servicio de permanencia («Arbeitsbereitschaft»), el servicio de atención continuada («Bereitschaftsdienst») y el servicio de alerta localizada («Rufbereitschaft»). Estos tres conceptos no se definen en la normativa nacional, pero sus características se desprenden de la jurisprudencia.

El servicio de permanencia comprende la situación en la que el trabajador debe mantenerse a disposición del empresario en el lugar de trabajo

y, además, está obligado a permanecer constantemente atento con objeto de intervenir inmediatamente en caso de necesidad. Durante el servicio de atención continuada el trabajador ha de estar presente en un lugar determinado por el empresario, dentro o fuera del establecimiento de éste, y estar dispuesto a prestar su servicio a petición del empresario, pero se le permite descansar o emplear su tiempo como lo desee mientras no se requieran sus servicios profesionales. El servicio de alerta localizada se caracteriza por el hecho de que el trabajador no está obligado a permanecer a la espera en un lugar designado por el empresario, sino que basta con que esté localizable en todo momento con el fin de que pueda ejercer sus funciones profesionales en un corto espacio de tiempo a petición del empresario.

Sólo el servicio de permanencia se considera, en general, tiempo de trabajo en su totalidad. En cambio, tanto el servicio de atención continuada como el servicio de alerta localizada tienen la calificación de tiempo de descanso, salvo por lo que respecta a la parte del servicio durante la cual el trabajador ha ejercido efectivamente sus funciones profesionales.

La normativa alemana sobre el tiempo de trabajo y los períodos de descanso figura en la Ley relativa a la jornada laboral³⁹, adoptada para adecuar el derecho interno a la Directiva 93/104. Su artículo 2, apartado 1, define el tiempo de trabajo como el período comprendido entre el comienzo y el final de la jornada laboral, sin contar las pausas. En virtud del artículo 3, el tiempo de trabajo diario de los trabajadores no debe exceder de ocho horas. Podrá prolongarse hasta diez horas siempre que en un período de seis meses naturales o de veinticuatro semanas no supere una media de ocho horas.

De acuerdo con el artículo 7,

«1. Mediante convenio colectivo o acuerdo de empresa basado en un convenio colectivo, será posible:

1. No obstante lo dispuesto en el artículo 3,

a) prolongar el tiempo de trabajo más allá de diez horas por día incluso sin compensación, cuando el tiempo de trabajo incluya períodos de permanencia de forma regular y en una proporción considerable;

b) establecer otro período de compensación;

c) prolongar el tiempo de trabajo hasta diez horas diarias, sin compensación, durante un máximo de sesenta días por año;

[...]

En aplicación del artículo 25, cuando, en el momento en que entre en vigor la presente Ley, un convenio colectivo existente o cuyos efectos continúen tras ese momento contenga normas que establezcan excepcio-

³⁹ Ley de 6 de junio de 1994 (BGBl. 1994 I, p. 1170).

nes con arreglo al artículo 7, apartados 1 o 2, que excedan los límites máximos establecidos en las referidas disposiciones, dichas normas no se verán afectadas. Los acuerdos de empresa basados en convenios colectivos quedan asimilados a los convenios colectivos a que se refiere la primera frase.

El Convenio colectivo sobre condiciones de trabajo de los empleados, trabajadores y aprendices de la Cruz Roja alemana establece, respecto al tiempo de trabajo:

«**Artículo 14.** Tiempo de trabajo normal

1. El tiempo de trabajo normal comprende un promedio de treinta y nueve horas semanales sin contar las pausas (treinta y ocho horas y media a 1 de abril de 1990). En general, la media del tiempo de trabajo semanal normal se calcula para un período de veintiséis semanas.

En el caso de los trabajadores que ejerzan sus funciones por rotación o por turnos, se podrá establecer un período más prolongado.

2. El tiempo de trabajo normal puede prolongarse [...]

a) hasta alcanzar diez horas diarias (una media de cuarenta y nueve horas semanales), si incluye con regularidad un turno de permanencia de, por lo menos, dos horas al día de media.

b) hasta alcanzar once horas diarias (una media de cincuenta y cuatro horas semanales), si incluye con regularidad un turno de permanencia de, por lo menos, tres horas al día de media.

c) hasta alcanzar doce horas diarias (una media de sesenta horas semanales), si el trabajador debe únicamente estar presente en el lugar de trabajo para efectuar el trabajo requerido en caso de necesidad.

[...]

5. El trabajador está obligado, a instancia de su empleador, a permanecer, fuera de la jornada ordinaria de trabajo, en un lugar determinado por éste donde se puedan solicitar sus servicios en función de las necesidades, en situación de servicio de atención continuada. El empresario sólo puede imponer tal servicio cuando se prevea un cierto volumen de actividad que, según la experiencia, no supere la duración de los períodos de calma.»

El artículo 14, apartado 2, es objeto de una observación del siguiente tenor:

«En el ámbito de aplicación del anexo 2 en relación con el personal del servicio de socorro y del servicio de transporte de enfermos, procede tener en cuenta la nota del artículo 14, apartado 2, del Convenio colectivo».

Dicho anexo 2 incluye disposiciones convencionales específicas para el personal de los servicios de socorro y de transporte de enfermos. La

nota relevante indica que la duración máxima del tiempo de trabajo semanal de cincuenta y cuatro horas, establecida en el artículo 14, apartado 2, letra b), del Convenio colectivo, se reducirá gradualmente. En consecuencia, se establece que, a partir del 1 de enero de 1993, dicha duración máxima queda reducida de cincuenta y cuatro a cuarenta y nueve horas.

La Cruz Roja alemana gestiona el servicio de socorro terrestre, con puestos abiertos doce o veinticuatro horas al día. Los servicios urgentes se prestan por medio de ambulancias y vehículos sanitarios de emergencias. El personal de una ambulancia comprende dos enfermeros socorristas, mientras que el de un vehículo sanitario de emergencias está formado por un socorrista y un médico de urgencias. En caso de alerta, dichos vehículos acuden para prestar atención médica a los pacientes, a quienes, por regla general, se transporta a continuación a un hospital.

Dos de los demandantes en los litigios principales estuvieron trabajando como socorristas para la Cruz Roja en el pasado, mientras que los demás seguían empleados en dicho organismo cuando interpusieron sus recursos. Las partes discrepan respecto a la cuestión de si, a la hora de calcular la duración máxima del tiempo de trabajo semanal, han de tenerse en cuenta los períodos de permanencia que los trabajadores están o han estado obligados a prestar en su trabajo al servicio del organismo.

Los recursos interpuestos por los Sres. Pfeiffer y Nestvogel ante el Arbeitsgericht Lörrach tenían por objeto una acción de cobro de las horas extraordinarias que realizaban por encima de las cuarenta y ocho horas semanales. Alegaban haberse visto obligados injustamente a trabajar durante más de cuarenta y ocho horas semanales de media desde el mes de junio de 2000 a marzo de 2001. En consecuencia, solicitaban a dicho órgano jurisdiccional que condenara a la Cruz Roja a abonarles, respectivamente, las cantidades brutas de 4.335,45 DEM (por un excedente de 156,85 horas al tipo bruto de 29,91 DEM) y 1.841,88 DEM (por un excedente de 66,35 horas al tipo bruto de 27,76 DEM), con sus correspondientes intereses de demora. Las acciones judiciales ejercitadas por los demás demandantes tenían por objeto determinar la duración máxima del tiempo de trabajo semanal que estaban obligados a realizar. En los contratos de trabajo, las partes habían acordado aplicar el Convenio colectivo de la Cruz Roja.

El Arbeitsgericht Lörrach señalaba en su auto que, basándose en las normas convencionales, el tiempo de trabajo semanal medio era de cuarenta y nueve horas en el servicio de socorro gestionado por la Cruz Roja, ya que el tiempo de trabajo normal se prolongaba con arreglo al artículo 14, apartado 2, letra b), del Convenio colectivo, habida cuenta de la obligación de los interesados de realizar un servicio de permanencia de, por lo menos, tres horas al día de media.

Los trabajadores consideraban ilegales las normas adoptadas por la Cruz Roja fijando en cuarenta y nueve horas la duración del tiempo de trabajo semanal. A este respecto, se basaban en la Directiva 93/104 y en la sentencia Simap⁴⁰, del Tribunal de Justicia. En su opinión el artículo 14, apartado 2, letra b), del Convenio colectivo, infringe el derecho comunitario en la medida en que establece un tiempo de trabajo superior a cuarenta y ocho horas semanales. Además, dicha regulación convencional no está justificada con arreglo a la excepción prevista en el artículo 7, apartado 1, punto 1, letra a), de la Ley relativa a la jornada laboral, ya que ésta no adapta correctamente el derecho interno sobre este extremo a lo dispuesto en la Directiva 93/104. Por lo tanto, sostenían que la excepción contenida en dicha Ley había de interpretarse de conformidad con el derecho comunitario y que, en caso contrario, no resultaba aplicable en absoluto.

Por su parte, la Cruz Roja instaba la desestimación de los recursos. Alegaba, en particular, que su regulación de la prolongación del tiempo de trabajo era respetuosa con la normativa nacional y con los convenios colectivos.

El *Arbeitsgericht Lörrach*, que conocía del litigio, se preguntaba en primer lugar si la actividad de los demandantes en el litigio principal estaba comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/104. Por una parte, el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 93/104, que remite, por lo que respecta al ámbito de aplicación de esta Directiva, al artículo 2 de la Directiva 89/391, excluye de dicho ámbito diversos sectores en la medida en que las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas se oponen a ello de manera concluyente. Sin embargo, según el órgano jurisdiccional remitente, dicha exclusión sólo ha de afectar a aquellas de las actividades dirigidas a garantizar la seguridad y el orden públicos, que son indispensables para el bienestar común y no se prestan a planificación, habida cuenta de su naturaleza. Mencionaba, como ejemplo, las grandes catástrofes. En cambio, consideraba que los servicios de socorro de emergencias no deben ser excluidos del ámbito de aplicación de esas dos Directivas, aun cuando los socorristas han de estar preparados para intervenir las veinticuatro horas del día, puesto que sigue siendo posible planificar las funciones y el tiempo de trabajo de cada uno de ellos. Por otra parte, es preciso determinar si el trabajo dentro del servicio de socorro terrestre ha de considerarse como una actividad perteneciente al ámbito del «transporte por carretera» a efectos del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 93/104. Si se considerase que dicho concepto comprende toda actividad desplegada en un vehículo que circula por la vía pública,

⁴⁰ Sentencia de 3 de octubre de 2000, asunto C-303/98, Rec. p. I-7963.

el servicio de socorro prestado mediante ambulancias y vehículos sanitarios de emergencias debería integrarse en tal ámbito, dado que una parte considerable de dicha actividad consiste en acudir al lugar en donde se ha producido una emergencia y en transportar a los pacientes hasta el hospital. Sin embargo, el servicio de socorro se desarrolla normalmente en un marco geográfico restringido, de modo que las distancias no son grandes y los tiempos de intervención son limitados. El trabajo en un servicio de socorro terrestre se aleja así de la actividad típica del transporte por carretera. No obstante, subsistían en su ánimo algunas dudas al respecto debido a la sentencia Tögel⁴¹ del Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se preguntaba si la no aplicación de la duración máxima del tiempo de trabajo semanal de cuarenta y ocho horas de media, establecida en el artículo 18, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 93/104, suponía una aceptación expresa y no ambigua por parte del trabajador afectado o si bastaba con que éste consintiera en que se aplicara un convenio colectivo en conjunto, desde el momento en que éste preveía la posibilidad de sobrepasar la duración máxima de cuarenta y ocho horas.

Por último, el *Arbeitsgericht Lörrach* se preguntaba si el artículo 6 de la Directiva 93/104 es incondicional y suficientemente preciso para que un particular pueda invocarlo ante un órgano jurisdiccional nacional, en el supuesto de que el Estado miembro no haya adaptado correctamente su derecho interno a dicha Directiva. En el derecho alemán, si la regulación expuesta en el artículo 14, apartado 2, letra b), del Convenio colectivo, aplicable a los contratos de trabajo celebrados por las partes del litigio principal, formara parte de las posibilidades que ofrece el legislador en el artículo 7, apartado 1, letra a), de la Ley relativa a la jornada laboral esta última norma permitiría que el empresario decidiera alargar la duración diaria de trabajo sin contrapartida, de modo que correría peligro la limitación de la duración media de trabajo a cuarenta y ocho horas semanales, que resulta del artículo 3 de la referida Ley y del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 93/104.

Al considerar que, en estas circunstancias, la solución de los litigios necesitaba la interpretación del derecho comunitario, el *Arbeitsgericht Lörrach* resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, cuya redacción era idéntica en los asuntos C-397/01 a C-403/01:

«1. a) La referencia del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 93/104/CE [...] al artículo 2, apartado 2, de la Directiva 89/391/CEE [...], conforme al que sus normas no se aplican cuando lo impidan de manera concluyen-

⁴¹ Sentencia de 24 de septiembre de 1998, asunto C-76/97, Rec. p. I-5357, apartado 40.

te las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil ¿debe interpretarse en el sentido de que dicha excepción comprende la actividad del demandante, que es un trabajador cualificado del servicio de asistencia médica de urgencia?

b) ¿El concepto de transporte por carretera, a los fines del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 93/104/CE, únicamente excluye de su ámbito de aplicación aquellas actividades de conducción en las que, por su naturaleza, se recorren grandes distancias sin que pueda predeterminarse la duración de la jornada, a consecuencia del carácter imprevisible de eventuales obstáculos o, por el contrario, incluye el servicio de coches ambulancia, consistente en conducir esos vehículos y acompañar al paciente durante el traslado?

2. ¿El artículo 18, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 93/104/CE, habida cuenta de la sentencia SIMAP, exige, para la prolongación del tiempo de trabajo semanal por encima de cuarenta y ocho horas, el consentimiento expreso del trabajador o, por el contrario, basta con que se acuerde, en el contrato de trabajo, que las condiciones laborales sean las establecidas en los convenios colectivos, en los que se permite prolongar el tiempo de trabajo semanal, por término medio, más allá de cuarenta y ocho horas?

3. ¿El contenido del artículo 6 de la Directiva 93/104/CE es lo suficientemente preciso e incondicional para que los particulares puedan invocarlo ante los órganos jurisdiccionales nacionales, si el Estado no ha adaptado en debida forma su derecho nacional a dicha Directiva?»

La tramitación del procedimiento en estos asuntos fue bastante accidentada. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia, de 7 de noviembre de 2001, los asuntos C-397/01 a C-403/01 se acumularon a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia. A continuación, en la resolución de 14 de enero de 2003, el Tribunal decidió suspender el procedimiento hasta el 25 de febrero de 2003, fecha en la que se había señalado la vista en el asunto que dio origen a la sentencia Jaeger⁴². Por fin, mediante auto de 13 de enero de 2004, se reabrió la fase oral. El abogado general presentó conclusiones en estos asuntos el 6 de mayo de 2003 y, de nuevo, el 27 de abril de 2004.

Mediante la primera parte de su primera cuestión, el órgano jurisdiccional alemán preguntaba si los artículos 2 de la Directiva 89/391 y 1, apartado 3, de la Directiva 93/104 deben interpretarse en el sentido de que la actividad de los socorristas, realizada en el marco de un servicio de asistencia médica urgente como el controvertido en el asunto principal, está comprendida en el ámbito de aplicación de esta normativa.

Dado que el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 93/104 delimita el ámbito de aplicación de ésta remitiéndose expresamente al artículo 2 de

⁴² Sentencia de 9 de septiembre de 2003, asunto C-151/02, Rec. p. I-8389.

la Directiva 89/391, antes de determinar si una actividad como la de los socorristas que acompañan una ambulancia o un vehículo sanitario de emergencias en el marco de un servicio de socorro organizado por la Cruz Roja está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/104, es preciso examinar previamente si dicha actividad está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 89/391⁴³.

De conformidad con su artículo 2, apartado 1, la Directiva 89/391 se aplica a «todos los sectores de actividades, públicas o privadas», entre los que figuran, de forma global, las actividades de servicio. No obstante, como se desprende del apartado 2, párrafo primero, del mismo artículo, la referida Directiva no es de aplicación cuando se oponen a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas, en particular, en los servicios de protección civil. Ahora bien, la actividad de los socorristas que acompañan a una ambulancia o a un vehículo sanitario de emergencias, en un servicio de socorro a heridos o enfermos organizado por una asociación como la Cruz Roja, no puede estar comprendida en esa exclusión. En efecto, tanto del objeto de la Directiva 89/391, que consiste en promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, como del tenor literal de su artículo 2, apartado 1, se desprende que su ámbito de aplicación debe entenderse de manera amplia. En consecuencia, las excepciones a dicho ámbito, previstas en el apartado 2, párrafo primero, del referido artículo, deben interpretarse restrictivamente⁴⁴.

Además, el artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 89/391 no excluye de su ámbito de aplicación los servicios de protección civil en cuanto tales, sino únicamente «determinadas actividades específicas» de dichos servicios cuyas particularidades se pueden oponer de manera concluyente a la aplicación de las normas enunciadas por la citada Directiva. Esta excepción al ámbito de aplicación de la Directiva 89/391, definido de manera amplia, debe recibir, por consiguiente, una interpretación que limite su alcance a lo que resulte estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que según dicha Directiva pueden proteger los Estados miembros.

Tal exclusión se introdujo sólo a efectos de asegurar el buen funcionamiento de los servicios indispensables para la protección de la seguridad, de la salud y del orden públicos en circunstancias de excepcional gravedad y magnitud —por ejemplo, una catástrofe— que se caracterizan por el hecho de no prestarse, por naturaleza, a una planificación del tiempo de

⁴³ Sentencia Simap, apartados 30 y 31.

⁴⁴ *Ibidem*, apartados 34 y 35. Véase igualmente el auto de 3 de julio de 2001, CIG, C-241/99, Rec. p. I-5139, apartado 29.

trabajo de los equipos de intervención y de socorro. Sin embargo, el servicio de protección civil en el sentido estricto así delimitado, que se menciona en la referida disposición, se distingue claramente de las actividades de socorro a heridos o enfermos, que son las controvertidas en el asunto principal. En efecto, aun cuando tal servicio debe hacer frente a acontecimientos que, por definición, no son previsibles, las actividades a las que da lugar en condiciones normales y que responden además a la finalidad atribuida precisamente a tal servicio, pueden sin embargo organizarse con antelación, incluidos los horarios de trabajo de su personal. Por tanto, dicho servicio no presenta ninguna particularidad que se oponga de manera concluyente a la aplicación de las normas comunitarias en materia de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, de modo que no está comprendido en la excepción recogida en el artículo 2, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 89/391, y es esta Directiva la que ha de aplicarse a tal servicio.

Respecto a la Directiva 93/104, del propio tenor de su artículo 1, apartado 3, se desprende que se aplica a todos los sectores de actividad, privados o públicos, mencionados en el artículo 2 de la Directiva 89/391, a excepción de determinadas actividades particulares enumeradas taxativamente. No obstante, ninguna de estas últimas actividades resulta relevante por lo que se refiere a un servicio como el controvertido en los asuntos principales. En particular, es evidente que la actividad de los socorristas que, en un servicio de asistencia médica urgente, acompañan a los pacientes en una ambulancia o en un vehículo sanitario de intervención no puede ser asimilada a la de los médicos en período de formación, a la que no se aplica la Directiva 93/104 de conformidad con su artículo 1, apartado 3.

En consecuencia, una actividad como la mencionada por el órgano jurisdiccional remitente está comprendida también en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/104. Como había señalado la Comisión, esa conclusión se ve confirmada asimismo por el hecho de que el artículo 17, apartado 2, punto 2.1, letra c), inciso iii), de la Directiva 93/104, menciona expresamente, en concreto, los servicios de ambulancia. Tal mención carecería de toda utilidad si la actividad contemplada estuviera ya excluida del ámbito de aplicación de la Directiva 93/104 en su conjunto conforme a su artículo 1, apartado 3. Por el contrario, la referida mención demuestra que el legislador comunitario ha consagrado el principio de la aplicabilidad de dicha Directiva a actividades de tal naturaleza, si bien establece la posibilidad, en determinadas circunstancias, de excluir la aplicación de algunas normas particulares de la citada Directiva. La respuesta concreta a este primer interrogante fue que los artículos 2 de la Directiva 89/391 y 1, apartado 3, de la Directiva 93/104 deben interpretarse en el sentido de que

la actividad de los socorristas, realizada en el marco de un servicio de asistencia médica urgente como el controvertido en el litigio principal, está comprendida en el ámbito de aplicación de ambas Directivas.

A continuación, el órgano jurisdiccional remitente preguntaba si el concepto de «transporte por carretera», en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 93/104, ha de interpretarse en el sentido de que contempla la actividad de un servicio de asistencia médica urgente, al consistir, al menos en parte, en utilizar un vehículo y en acompañar al paciente durante el trayecto hacia el hospital.

Con arreglo al artículo 1, apartado 3, de la Directiva 93/104, ésta se aplica a todos los sectores de actividad con exclusión del transporte por carretera, aéreo, por ferrocarril, marítimo, de la navegación interior. En su sentencia *Bowden y otros*⁴⁵, el Tribunal de Justicia declaró que dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que todos los trabajadores empleados en el sector del transporte por carretera, incluido el personal administrativo, están excluidos del ámbito de aplicación de dicha Directiva.

Como excepciones al régimen comunitario en materia de ordenación del tiempo de trabajo establecido por la Directiva 93/104, las exclusiones del ámbito de aplicación de ésta mencionadas en su artículo 1, apartado 3, deben ser objeto de una interpretación que limite su alcance a lo estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que estas exclusiones pretenden proteger⁴⁶.

El sector del transporte fue excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 93/104 debido a que, en dicho ámbito, ya existía una normativa comunitaria que establece disposiciones específicas en materia, concretamente, de ordenación del tiempo de trabajo, por la naturaleza particular de la actividad de que se trata. Sin embargo, dicha normativa no es aplicable a transportes realizados en situación de emergencia o dedicados a misiones de socorro. Además, la sentencia *Bowden y otros* se basa en la pertenencia del empresario a uno de los sectores de los transportes expresamente enumerados en el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 93/104. En cambio, no cabe sostener que la actividad de la Cruz Roja está comprendida en el sector del transporte por carretera cuando asegura un servicio de asistencia médica urgente. La circunstancia de que dicha actividad consista, en parte, en utilizar un vehículo de emergencias y en acompañar al paciente durante su transporte al hospital no resulta determinante, puesto que la actividad de que se trata tiene como finalidad principal prodigar

⁴⁵ Sentencia de 4 de octubre de 2001, C-133/00, Rec. p. I-7031.

⁴⁶ Véase, por analogía, la sentencia *Jaeger*, apartado 89.

los primeros auxilios médicos a una persona enferma o herida y no realizar una operación comprendida en el sector del transporte por carretera.

Por otra parte, los servicios de ambulancia se mencionan expresamente en el artículo 17, apartado 2, punto 2.1, letra c), inciso iii), de la Directiva 93/104. Tal mención, dirigida a permitir una excepción eventual de determinadas disposiciones específicas de la citada Directiva, sería superflua si tales servicios estuvieran ya excluidos del ámbito de aplicación de esta última en su conjunto, con arreglo a su artículo 1, apartado 3.

Respecto a la segunda parte de la primera cuestión, el Tribunal de Justicia concluyó que, en tales circunstancias, el concepto de «transporte por carretera», que en virtud del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 93/104, figura excluido de su ámbito de aplicación, no incluye un servicio de asistencia médica urgente, aun cuando éste consista, al menos en parte, en utilizar un vehículo y en acompañar al paciente durante el trayecto hacia el hospital. Esta interpretación no queda invalidada en absoluto por la sentencia Tögel, a la que se refería el órgano jurisdiccional alemán, dado que dicha sentencia tenía por objeto la interpretación de la Directiva 92/50/CEE⁴⁷, cuyo contenido y finalidad carecen de toda relevancia a efectos de la determinación del ámbito de aplicación de la Directiva 93/104.

Mediante la segunda pregunta, el órgano jurisdiccional remitente pedía la interpretación del artículo 18, apartado 1, letra b), inciso i), primer guión, de la Directiva 93/104. Reformulando la cuestión, el Tribunal de Justicia entendió que debía decidir si la aplicación de la norma requiere una aceptación expresa y libremente manifestada por cada trabajador de forma individual para que el incremento de la duración máxima del tiempo de trabajo semanal de cuarenta y ocho horas, establecida en el artículo 6 de dicha Directiva, resulte válido, o si basta con que el contrato de trabajo del interesado se refiera a un convenio colectivo que lo permita.

Se desprende del artículo 118 A del Tratado, que constituye la base jurídica de la Directiva 93/104, de los considerandos primero, cuarto, séptimo y octavo de ésta, así como del propio tenor de su artículo 1, apartado 1, que el objetivo perseguido consiste en garantizar una mejor protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, al hacerles disfrutar de períodos mínimos de descanso —en particular, diario y semanal— y de períodos de pausa adecuados, y al establecer un límite máximo a la duración semanal del tiempo de trabajo. En el régimen establecido por esta normativa, sólo algunas de sus disposiciones, que vienen enumeradas taxativamente, pueden ser objeto de las excepciones previstas, im-

⁴⁷ Directiva del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios (*DO L 209*, p. 1).

puestas por los Estados miembros o aceptadas por los interlocutores sociales. La aplicación de tales excepciones está supeditada, además, a estrictos requisitos para asegurar una protección eficaz de la seguridad y de la salud de los trabajadores.

En concreto, el artículo 18, apartado 1, letra b), inciso i), establece que los Estados miembros podrán no aplicar el artículo 6, siempre que respeten los principios generales de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores y que cumplan determinados requisitos acumulativos establecidos en la primera de esas dos disposiciones. En particular, el artículo 18, apartado 1, letra b), inciso i), primer guión, exige que la duración del tiempo de trabajo no exceda de cuarenta y ocho horas en el transcurso de un período de siete días, calculado como promedio del período de referencia que se menciona en el artículo 16, punto 2, de la Directiva 93/104. No obstante, el trabajador puede dar su consentimiento para efectuar un trabajo de duración superior a cuarenta y ocho horas semanales.

El Tribunal de Justicia ya declaró, en la sentencia Simap⁴⁸, que se desprende del propio tenor literal del artículo 18, apartado 1, letra b), inciso i), primer guión, de la Directiva 93/104, que se exige el consentimiento individual del trabajador, y que el consentimiento expresado por los interlocutores sindicales en un convenio o acuerdo colectivo no equivale al dado por el propio trabajador.

Esta interpretación se deriva del objetivo de la Directiva 93/104, que consiste en garantizar una protección eficaz de la seguridad y de la salud de los trabajadores, al asegurarles, en particular, el disfrute efectivo de un límite máximo de la duración semanal del tiempo de trabajo y de unos períodos mínimos de descanso. Por consiguiente, cada excepción a dichas disposiciones mínimas debe rodearse de todas las garantías necesarias para que, en el supuesto de que tenga que renunciar a un derecho social que la Directiva le ha conferido directamente, el trabajador afectado lo haga libremente y con pleno conocimiento de causa. Estos requisitos son tanto más importantes cuanto que el trabajador es la parte débil del contrato de trabajo, de modo que es necesario impedir que el empresario pueda viciar la voluntad de la otra parte contratante o imponerle una restricción de sus derechos sin que ésta haya manifestado expresamente su consentimiento al respecto.

Estas consideraciones son asimismo pertinentes por lo que respecta al supuesto de la excepción a la duración máxima del tiempo de trabajo semanal prevista en el artículo 6 de la Directiva 93/104, que es de cua-

⁴⁸ Apartados 73 y 74.

renta y ocho horas. En consecuencia, el consentimiento del trabajador debe ser no sólo individual, sino también haber sido expresa y libremente manifestado. Y estos requisitos no se cumplen, desde el momento en que el contrato de trabajo del interesado se limita a hacer referencia a un convenio colectivo que autoriza a incrementar la duración máxima del tiempo de trabajo semanal, ya que no existe ninguna garantía de que, cuando celebró tal contrato, el trabajador tuviera conocimiento de la restricción de los derechos que la Directiva 93/104 le confiere.

El artículo 18, apartado 1, letra b), inciso i), primer guión, de la Directiva 93/104 debe, por tanto, interpretarse en el sentido de que requiere una aceptación expresa y libremente manifestada por cada trabajador de forma individual para que el incremento de la duración máxima del tiempo de trabajo semanal de 48 horas, establecida en el artículo 6 de dicha Directiva, resulte válido, sin que sea suficiente que el contrato de trabajo del interesado se refiera a un convenio colectivo que permita tal incremento.

Por último, el órgano jurisdiccional remitente preguntaba si se podía interpretar que el artículo 6, punto 2, de la Directiva 93/104, tiene efecto directo en el caso de adaptación incorrecta del derecho interno a sus disposiciones.

A la hora de examinar esta cuestión, el Tribunal de Justicia apreció que presentaba dos aspectos: el primero, referido a la interpretación del artículo 6, punto 2, de la Directiva 93/104, a fin de que el juez nacional pudiera pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas pertinentes del ordenamiento jurídico alemán con las exigencias del derecho comunitario, y el segundo, que versaba sobre el posible efecto directo de la norma que, de ser apreciado permitiría, en todo Estado miembro que hubiera realizado una adaptación incorrecta de su derecho interno a la citada disposición, en determinadas circunstancias, su invocación por un particular ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

El artículo 6, punto 2, de la Directiva 93/104, obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para que, en función de las necesidades de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, la duración media del trabajo no exceda de cuarenta y ocho horas, incluidas las horas extraordinarias, por cada período de siete días.

Del artículo 118 A del Tratado, que constituye la base jurídica de la Directiva 93/104, de los considerandos primero, cuarto, séptimo y octavo de ésta, de la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores⁴⁹, cuyos apartados 8 y 19, párrafo primero, se mencionan en

⁴⁹ Adoptada en la reunión del Consejo Europeo de Estrasburgo de 9 de diciembre de 1989.

el cuarto considerando de la Directiva, y del propio tenor de su artículo 1, apartado 1, se desprende que ésta tiene por objeto establecer disposiciones mínimas destinadas a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores mediante la aproximación de las normas nacionales relativas, en concreto, a la duración del tiempo de trabajo. Dicha armonización a escala comunitaria en materia de ordenación del tiempo de trabajo pretende garantizar una mejor protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, al hacerles disfrutar de períodos mínimos de descanso —en particular, diario y semanal— y de períodos de pausa adecuados⁵⁰. Por tanto, la Directiva 93/104 establece, concretamente en su artículo 6, punto 2, un máximo de cuarenta y ocho horas de duración media de la semana de trabajo, límite respecto del cual se puntualiza expresamente que incluye las horas extraordinarias.

El Tribunal de Justicia ya ha declarado que debe considerarse que los servicios de atención continuada, realizados por un trabajador en régimen de presencia física en el lugar determinado por su empresario, constituyen en su totalidad períodos de trabajo a efectos de la Directiva 93/104, independientemente de la circunstancia de que, durante la atención continuada, el trabajador no realice efectivamente una actividad profesional continua⁵¹. Lo mismo cabe decir de los períodos de permanencia asegurados por socorristas en el marco de un servicio de primeros auxilios que supone necesariamente fases de inactividad más o menos extensas entre las intervenciones urgentes. En consecuencia, tales períodos de permanencia deben tomarse íntegramente en cuenta a la hora de determinar la duración máxima diaria y semanal del tiempo de trabajo.

En el régimen establecido por la Directiva 93/104, si bien su artículo 15 permite, con carácter general, la aplicación o el establecimiento de disposiciones nacionales más favorables para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, sólo determinadas disposiciones expresamente mencionadas de dicha Directiva pueden ser objeto de excepciones por los Estados miembros o los interlocutores sociales⁵².

Por una parte, el artículo 6 de la Directiva 93/104 sólo se menciona en el artículo 17, apartado 1, de ésta, mientras que no se discute que esta última disposición comprende actividades que no presentan relación alguna con las llevadas a cabo por socorristas como los demandantes en el litigio principal. En cambio, el apartado 2, punto 2.1, letra c), inciso iii), de dicho artículo se refiere a «las actividades caracterizadas por la necesidad de garantizar la continuidad del servicio», entre las cuales figuran, en par-

⁵⁰ Véase la sentencia Jaeger, apartados 45 a 47.

⁵¹ *Ibidem*, apartados 71, 75 y 103.

⁵² *Ibidem*, apartado 80.

ticular, los «servicios de ambulancia». Esta disposición sólo prevé, sin embargo, la posibilidad de establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 3, 4, 5, 8 y 16 de dicha Directiva.

Por otra parte, el artículo 18, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 93/104, dispone que los Estados miembros podrán no aplicar el artículo 6 de ésta, siempre que respeten los principios generales de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores y que cumplan determinadas condiciones acumulativas enunciadas en la primera de esas disposiciones. No obstante, estaba acreditado que la República Federal de Alemania no hizo uso de esta posibilidad de establecer una excepción⁵³.

Además, según ha declarado el propio Tribunal de Justicia, los Estados miembros no pueden determinar unilateralmente el alcance de las disposiciones de la Directiva 93/104, sometiendo a condición o restricción alguna la aplicación del derecho de los trabajadores a que la duración media del tiempo de trabajo semanal no exceda de cuarenta y ocho horas, como se establece en el artículo 6, punto 2, de dicha Directiva. Cualquier otra interpretación sería contraria a la finalidad de esta Directiva, que pretende garantizar una protección eficaz de la seguridad y de la salud de los trabajadores, haciéndoles disfrutar efectivamente de períodos mínimos de descanso⁵⁴.

El Tribunal de Justicia reiteró que, tanto por lo que respecta al tenor del artículo 6, punto 2, de la Directiva 93/104, como a la finalidad y la sistemática de ésta, el límite máximo de cuarenta y ocho horas por lo que se refiere a la duración media del tiempo de trabajo semanal, incluidas las horas extraordinarias, constituye una norma del derecho social comunitario de especial importancia de la que debe disfrutar todo trabajador como disposición mínima destinada a garantizar la protección de su seguridad y su salud⁵⁵, de modo que no resulta compatible con las exigencias de dicha disposición una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que autoriza períodos de trabajo semanales que exceden de cuarenta y ocho horas, incluidos los servicios de permanencia.

Respecto al primer aspecto de la tercera cuestión, el Tribunal de Justicia apreció que el artículo 6, punto 2, de la Directiva 93/104, debe interpretarse en el sentido de que, en circunstancias como las del litigio principal, resulta contraria a dicho artículo la normativa de un Estado miembro que, por lo que respecta a los períodos de permanencia asegurados por

⁵³ *Ibidem*, apartado 85.

⁵⁴ *Ibidem*, apartados 58, 59, 70 y 92.

⁵⁵ Véase, por analogía, la sentencia de 26 de junio de 2001, BECTU, C-173/99, Rec. p. I-4881, apartados 43 y 47.

socorristas en el marco de un servicio de asistencia médica urgente de un organismo como la Cruz Roja alemana, tiene como efecto permitir, en su caso mediante un convenio colectivo o un acuerdo de empresa basado en tal convenio, sobrepasar la duración máxima del tiempo de trabajo semanal de cuarenta y ocho horas establecida por dicha disposición.

Quedaba por examinar si, en circunstancias en las que la normativa nacional pertinente no resulta conforme con las disposiciones de la Directiva 93/104 en cuanto a la duración máxima del tiempo de trabajo semanal, su artículo 6, punto 2, reúne los requisitos para producir efecto directo.

De acuerdo con la definición jurisprudencial, en todos aquellos casos en los que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando éste no adapte el derecho nacional a la directiva dentro de los plazos señalados, bien cuando haga una adaptación incorrecta⁵⁶.

El Tribunal de Justicia apreció, a continuación, que el artículo 6, punto 2, de la Directiva 93/104, cumple dichos criterios, dado que pone a cargo de los Estados miembros, en términos inequívocos, una obligación de resultado precisa, que no está sometida a condición alguna en cuanto a la aplicación de la regla que recoge, consistente en establecer un máximo de cuarenta y ocho horas, incluidas las horas extraordinarias, por lo que respecta a la duración media del tiempo de trabajo semanal. Añadió que, aun cuando la Directiva 93/104 deja a los Estados miembros un cierto margen de apreciación a la hora de adoptar las normas de aplicación, en particular, por lo que respecta al período de referencia que ha de fijarse a efectos de la aplicación de su artículo 6, y les permite, además, establecer excepciones a lo dispuesto en este artículo, dichas circunstancias no afectan al carácter preciso e incondicional de su punto 2. En efecto, por un lado, del tenor literal del artículo 17, apartado 4, de la referida Directiva se desprende que el período de referencia no podrá en ningún caso exceder de doce meses y, por otro lado, la facultad de los Estados miembros de no aplicar el artículo 6 está supeditada al cumplimiento de todos los requisitos mencionados en el artículo 18, apartado 1, letra b), inciso i), de dicha Directiva. Puede determinarse, por tanto, la protección mínima que debe en todo caso establecerse⁵⁷.

⁵⁶ Véanse, en particular, las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y Bonifaci, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357, apartado 11, y de 11 de julio de 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Rec. p. I-6235, apartado 25.

⁵⁷ En este sentido, sentencia Simap, apartados 68 y 69.

El Tribunal de Justicia no experimentó, pues, ninguna duda respecto a que el artículo 6, punto 2, de la Directiva 93/104, reunía todos los requisitos para producir efecto directo. Quedaba por decidir, sin embargo, lo más importante, a saber, las consecuencias jurídicas que un órgano jurisdiccional nacional debe extraer de esta interpretación cuando las partes enfrentadas en el litigio que debe dirimir el juez nacional son particulares.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó su conocida jurisprudencia según la cual, una directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular. Por consiguiente, una disposición de una directiva no puede ser invocada, en su calidad de tal, contra dicha persona⁵⁸. En consecuencia, incluso una disposición clara, precisa e incondicional de una directiva que tiene por objeto conferir derechos o imponer obligaciones a los particulares no puede aplicarse como tal en el marco de un litigio exclusivamente entre particulares.

Con el fin de paliar este inconveniente, el Tribunal de Justicia viene reconociendo desde la sentencia *Von Colson y Kamann*⁵⁹ que la obligación de los Estados miembros, derivada de una directiva, de alcanzar el resultado que la misma prevé, así como su deber, conforme al artículo 10 CE, de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de dicha obligación, se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidas, en el marco de sus competencias, las autoridades judiciales⁶⁰.

Corresponde, pues, a los órganos jurisdiccionales nacionales asegurar la protección jurídica que se deriva para los justiciables de las disposiciones del derecho comunitario y garantizar su pleno efecto. Máxime cuando el órgano jurisdiccional nacional conoce de un litigio sobre la aplicación de normas internas que, como sucede en el caso de autos, se han establecido especialmente para adaptar el derecho interno a una directiva que tiene por objeto conferir derechos a los particulares. Dicho órgano jurisdiccional, habida cuenta del artículo 249 CE, párrafo tercero, debe presumir que el Estado miembro, una vez que ha utilizado el margen de apreciación de que disfruta con arreglo a dicha disposición, ha tenido intención

⁵⁸ Véanse, en particular, las sentencias de 26 de febrero de 1986, *Marshall*, 152/84, Rec. p. 723, apartado 48; de 14 de julio de 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, Rec. p. I-3325, apartado 20, y de 7 de enero de 2004, *Wells*, C-201/02, apartado 56, disponible en www.curia.eu.int y pendiente de publicación en la Recopilación.

⁵⁹ Sentencia de 10 de abril de 1984, 14/83, Rec. p. 1891, apartado 26.

⁶⁰ Véanse, en particular, las sentencias de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing*, C-106/89, Rec. p. I-4135, apartado 8; *Faccini Dori*, apartado 26; de 18 de diciembre de 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, Rec. p. I-7411, apartado 40, y de 25 de febrero de 1999, *Carbonari* y otros, C-131/97, Rec. p. I-1103, apartado 48.

de cumplir plenamente las obligaciones derivadas de la directiva de que se trate⁶¹.

Asimismo, al aplicar el derecho interno y, en particular, las disposiciones de una normativa específicamente adoptada para ejecutar lo exigido por una directiva, el órgano jurisdiccional nacional está obligado a interpretar el derecho nacional, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate para alcanzar el resultado que ésta persigue y, por lo tanto, atenerse al artículo 249 CE, párrafo tercero⁶².

La exigencia de una interpretación conforme del derecho nacional es inherente al régimen del Tratado en la medida en que permite al órgano jurisdiccional nacional garantizar, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del derecho comunitario cuando resuelve el litigio de que conoce⁶³.

Si bien el principio de interpretación conforme del derecho nacional, impuesto de este modo por el derecho comunitario, se refiere, en primer lugar, a las normas internas establecidas para adaptar el derecho nacional a una directiva, no se limita, sin embargo, a la exégesis de dichas normas, sino que requiere que el órgano jurisdiccional nacional tome en consideración todo el derecho interno para apreciar en qué medida puede éste ser objeto de una aplicación que no lleve a un resultado contrario al perseguido por la directiva⁶⁴.

A este respecto, si el derecho nacional, mediante la aplicación de los métodos de interpretación reconocidos por éste, permite, en determinadas circunstancias, interpretar una disposición del ordenamiento jurídico interno de tal manera que se evite un conflicto con otra norma de derecho interno o reducir con este fin el alcance de dicha disposición aplicándola sólo en la medida en que resulta compatible con la referida norma, el órgano jurisdiccional tiene la obligación de utilizar los mismos métodos con objeto de alcanzar el resultado perseguido por la directiva.

Por consiguiente, en el presente caso, el órgano jurisdiccional remitente, que conoce de los litigios, comprendidos en el ámbito de aplica-

⁶¹ Véase la sentencia de 16 de diciembre de 1993, Wagner Miret, C-334/92, Rec. p. I-6911, apartado 20.

⁶² Véanse en este sentido, en particular, las sentencias Von Colson y Kamann, apartado 26; Marleasing, apartado 8 y Faccini Dori, apartado 26; véanse también las sentencias de 23 de febrero de 1999, BMW, C-63/97, Rec. p. I-905, apartado 22; de 27 de junio de 2000, Océano Grupo Editorial y Salvat Editores, asuntos acumulados C-240/98 a C-244/98, Rec. p. I-4941, apartado 30, y de 23 de octubre de 2003, Adidas-Salomon y Adidas Benelux, C-408/01, Rec. p. I-0000, apartado 21.

⁶³ Véase, en este sentido, la sentencia de 15 de mayo de 2003, Mau, C-160/01, Rec. p. I-4791, apartado 34.

⁶⁴ Véase, en este sentido, la sentencia Carbonari y otros, apartados 49 y 50.

ción de la Directiva 93/104, que tienen su origen en hechos posteriores a la expiración del plazo de adaptación del derecho nacional a ésta, al aplicar las disposiciones del derecho nacional destinadas especialmente a adaptarlo a dicha Directiva, debe interpretarlas, en la medida de lo posible, de manera que puedan recibir una aplicación conforme con los objetivos de esta Directiva⁶⁵.

En el caso de autos, el principio de interpretación conforme requiere, por tanto, que el órgano jurisdiccional remitente haga todo lo que esté dentro de sus competencias, tomando en consideración el conjunto de normas del derecho nacional, para garantizar la plena efectividad de la Directiva 93/104, a fin de impedir que se sobrepase la duración máxima del tiempo de trabajo semanal establecida en su artículo 6, punto 2⁶⁶.

La consecuencia práctica a la que llegó el Tribunal de Justicia en este caso fue que, cuando conoce de un litigio exclusivamente entre particulares, un órgano jurisdiccional nacional está obligado, cuando aplica las normas del derecho interno adoptadas con objeto de adaptarlo a las obligaciones establecidas por una directiva, a tomar en consideración todas las normas del derecho nacional y a interpretarlas, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de dicha directiva para llegar a una solución conforme con el objetivo perseguido por ésta. Por tanto, en los asuntos principales, el órgano jurisdiccional remitente debe hacer todo lo que esté dentro de sus competencias para impedir que se sobrepase la duración máxima del tiempo de trabajo semanal establecida en cuarenta y ocho horas en virtud del artículo 6, punto 2, de la Directiva 93/104.

Comentario

A pesar de que fueron necesarios tres años para que esta sentencia viera la luz, su contenido no ha producido sobresaltos, y sí, probablemente, satisfacción entre las autoridades de la mayor parte de los Estados miembros.

La tramitación del asunto pasó por numerosas vicisitudes, expuestas tanto en la sentencia⁶⁷ como en las conclusiones del Abogado General⁶⁸. Las dos primeras preguntas presentaban un marcado carácter técnico, por lo que la dificultad que podía representar la búsqueda de la respuesta te-

⁶⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2000, *Centrosteeel*, C-456/98, Rec. p. I-6007, apartados 16 y 17.

⁶⁶ Véase, en este sentido, la sentencia *Marleasing*, apartados 7 y 13.

⁶⁷ Véanse los apartados 44 a 46 de la sentencia.

⁶⁸ Véanse los puntos 2 a 4 de las segundas conclusiones del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo en este asunto, presentadas el 27 de abril de 2004.

na, forzosamente, que ser limitada. No ocurría lo mismo con la tercera, la cual, con una redacción escueta, volvía a poner sobre el tapete el tema todavía tabú del efecto directo horizontal de las directivas. Y no es que el juez alemán preguntara directamente al Tribunal de Justicia si estaba dispuesto a cambiar de opinión sobre este tema. La tercera cuestión presentaba un aspecto totalmente inofensivo ya que se limitaba a inquirir si el artículo 6 de la Directiva 93/104 es lo suficientemente preciso e incondicional para que los particulares puedan invocarlo ante los órganos jurisdiccionales nacionales cuando el Estado no ha adaptado correctamente el derecho interno a sus disposiciones.

Esta petición del juez alemán, que de haber sido el demandado en el litigio principal el Estado en cualquiera de sus manifestaciones habría podido recibir una respuesta globalmente satisfactoria, estaba abocada a no encontrar más que una solución frustrante en el mejor de los casos, por el hecho de que la Cruz Roja alemana, que era la parte demandada, tiene la consideración de particular. Y el juez alemán no podía ignorar esta circunstancia.

Concurrían en este asunto varias circunstancias que lo hacían particularmente apto para aplicarle una solución innovadora. En primer lugar, el artículo 7, apartado 1, punto 1, letra a), de la Ley alemana relativa a la jornada laboral constituye una salvedad a preceptos más generales contenidos en el mismo cuerpo normativo y perfectamente adecuados a la letra y a la finalidad de la norma comunitaria. En segundo lugar, la Directiva 93/104 se propone proteger a los trabajadores en cuanto parte débil de la relación de trabajo. En tercer lugar, la acción ejercitada por la mayoría de los demandantes iba dirigida al reconocimiento del derecho a no trabajar más de cuarenta y ocho horas semanales, pretensión carente de contenido económico y de difícil cuantificación, por lo que la probabilidad de obtener una reparación a cargo de las autoridades públicas por violación del ordenamiento jurídico comunitario aparecía muy reducida. Por último, a diferencia de la mayoría de los asuntos tratados por el Tribunal de Justicia hasta la fecha, en los que la legislación del Estado miembro no se había adaptado a la directiva dentro del plazo o se había llevado a cabo de manera inadecuada, en este caso Alemania había promulgado una ley con el fin de incorporar la letra y la finalidad de la Directiva 93/104 a su derecho interno. Sin embargo, al hacerlo superó los límites marcados por la correcta coordinación de los principios enunciados en los artículos 1 a 6, y de las excepciones, previstas en los artículos 17 y 18.

El Abogado General sugirió una posible vía de salida concreta: que el juez alemán interpretara el artículo 3 de la Ley relativa a la jornada laboral, a cuyo tenor ésta no puede superar las ocho horas diarias, conjuntamente con el artículo 9 del mismo cuerpo legal, que reserva el domingo

como jornada de descanso. De esta forma, dejando de aplicar el artículo 7, apartado 1, punto 1, letra a), de dicha Ley, que es la norma que permite alargar el tiempo de trabajo semanal y que tiene carácter de excepción, ya se habría obtenido una jornada laboral de cuarenta y ocho horas. Mediante este procedimiento, al descartar el artículo 7, apartado 1, punto 1, letra a), el juez alemán podría recurrir a otro precepto del mismo cuerpo legal adoptado con el fin de incorporar las disposiciones comunitarias, que se adecua a la obligación general impuesta por el legislador europeo de que el horario semanal no sobrepase las cuarenta y ocho horas.

El Tribunal de Justicia no fue tan explícito en su respuesta, limitándose, como tiene por costumbre, a recomendar al juez nacional que interpretara el derecho interno, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva para llegar a una solución conforme con el objetivo perseguido. En concreto le indicó que debía hacer todo lo que estuviera dentro de sus competencias para impedir que se sobrepase la duración máxima de la jornada laboral de cuarenta y ocho horas. Ahora bien, el juez nacional sigue sin saber qué debe hacer si la obtención de ese resultado no está en su mano, de la misma manera que el trabajador se encuentra desamparado ante una normativa, que le obliga a trabajar más de ese número de horas por semana. Y es evidente que está fuera de lugar recomendarle que emprenda una acción indemnizatoria contra el Estado para que se reconozca su derecho a una jornada laboral determinada o para que se le abonen como horas extraordinarias las que ha trabajado por encima del máximo permitido por la Directiva o que se le indemnicen los daños y perjuicios sufridos por haber tenido que prestar un número de horas superior. Tal y como preconizaba el Abogado General en el punto 45 de las conclusiones presentadas el 27 de abril de 2004, una vez aplicado el derecho nacional a los demandantes de manera ajustada a la Directiva, siempre puede el empresario, si se siente perjudicado, repetir contra las autoridades públicas, responsables de tal situación.

(MIRP)

Crónica

Crónica comunitaria: La actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea

Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. EL ESTADO DE LA INTEGRACIÓN.—I.1. **La Constitución Europea.**—I.2. **Turquía y Croacia: inicio de las negociaciones de adhesión en 2005.**—II. LA ACTUALIDAD INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.—II.1. **La nueva Comisión Europea y traslado a la sede histórica.**—II.2. **Los Consejos Europeos de las Presidencias irlandesa y holandesa.**— II.3. **Parlamento Europeo: nuevo presidente español.**—II.4. **Consejo de Ministros: primera participación de un consejero autonómico español.**—III. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA.—III.1. **Unión monetaria: falseamiento en las estadísticas griegas y negociaciones para la reforma del Pacto de Estabilidad.**— III.2. **Euro: máximo histórico de cotización frente al dólar y nombramiento de un presidente estable del Eurogrupo.**—III.3. **Política fiscal: armonización de la base imponible del Impuesto de Sociedades.**— III.4. **Competencia: la Comisión Europea acepta el plan de los astilleros españoles y el Tribunal declara ilegales las ayudas a Daewoo y Ramondin.**—III.5. **Relaciones exteriores: suspensión de las sanciones diplomáticas a Cuba.**—III.6. **Perspectivas financieras: propuesta de la Comisión Europea.**

Introducción

Aunque el proceso de ratificación se presenta lleno de dificultades, la Unión Europea dispone ya de una Constitución propia, que marcará el futuro de la convivencia entre los ciudadanos europeos.

Los líderes europeos han renovado su compromiso en favor de la integración europea con la firma del Tratado y, también, con su decidido apoyo a la Adhesión de Rumanía, Bulgaria y Croacia a la Unión en 2007

y con la histórica decisión de iniciar las negociaciones con Turquía el 3 de octubre de este año.

Por su parte, la nueva Comisión Europea, que inició su mandato en noviembre, hizo pública su intención de reimpulsar la Agenda de Lisboa, con lo que, sin duda, seremos testigos de nuevos proyectos que mejoren la competitividad de las empresas europeas, como el ya planteado en septiembre respecto a la armonización de la Base Imponible del Impuesto de Sociedades en los diferentes Estados comunitarios.

El papel de la Comisión también será clave en el resultado final de las negociaciones en que se encuentran inmersos los Veinticinco sobre las próximas Perspectivas Financieras para el período 2007-2013. El actual entorno de debilidad de la Economía comunitaria no parece ser el momento más propicio para llegar a un acuerdo en el que primen los principios de Cohesión y Solidaridad. Será el enésimo ejercicio de negociación política entre los socios comunitarios, del que cabría esperar una nueva superación de recelos e intereses meramente nacionales.

I. El estado de la integración

I.1. La Constitución Europea

La primera Carta Magna de la Unión Europea fue firmada por los líderes de los Veinticinco el pasado 29 de octubre, en una solemne ceremonia celebrada en Roma.

En el Salón de los Orazi y Curiazi del Campidoglio de la capital italiana, el mismo lugar donde los Seis Estados fundadores de la Unión sellaron el Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea en 1957, los Jefes de Estado y de Gobierno protagonizaron la histórica rúbrica. Posteriormente, en sus respectivas alocuciones, hicieron alusión al punto de partida de la Unión, una Europa fracturada y mortificada por la Segunda Guerra Mundial, hace apenas medio siglo, y renovaron sus esperanzas por conseguir un futuro de paz, justicia y prosperidad para todo el continente.

El presidente del gobierno español, Jose Luis Rodríguez Zapatero, afirmó que «la ceremonia de hoy es un gran paso en la unidad política de Europa, son los cimientos para la creación de una gran potencia, basada en la defensa de la paz, la cohesión, la cooperación multilateral, la defensa de los Derechos Humanos y la defensa de la legalidad internacional». «España, que llegó tarde a la creación de la UE y a la construcción democrática, tiene ahora la oportunidad de demostrar inequívoca y mayoritariamente que apuesta por Europa» agregó, «por eso ahora deseamos que España muestre

su espíritu europeo y sea el primer país que, a través de un referéndum, fije para el 20 de febrero, pueda aprobar la Constitución Europea».

La firma fue, en efecto, el punto de partida de las preceptivas Veinticinco ratificaciones nacionales para la entrada en vigor del texto constitucional. Y en palabras del presidente del Parlamento Europeo, el español Josep Borrell, este camino de ratificaciones en cada uno de los Estados miembros, ya sea por votación parlamentaria o mediante la convocatoria de un referéndum, deberá superarse con «un gran esfuerzo para vencer a los dos peores enemigos de la Carta Magna: la ignorancia y la indiferencia».

Fue precisamente Borrell quien, en su intervención, esbozó una leve crítica sobre las carencias que dijo apreciar en el texto. Hubiera preferido una mayor generalización del sistema de mayoría cualificada y un mecanismo más simple para eventuales revisiones del nuevo Tratado, así como más avances en materia social y fiscal.

También fue noticia en los medios de comunicación españoles la entrega simbólica, por parte del presidente del gobierno, Jose Luis Rodríguez Zapatero, al Alto Representante comunitario para la PESC, Javier Solana, de cuatro ejemplares de la Constitución europea en las cuatro lenguas oficiales del Estado, diferentes del castellano, aunque dos de estos ejemplares contenían la misma traducción, los textos presentados por las Comunidades Autónomas valenciana y catalana. El acto tuvo lugar el pasado 4 de noviembre en Bruselas.

Asimismo, el gobierno de Rodríguez Zapatero pactó con el Partido Popular la realización de una consulta vinculante previa al Tribunal Constitucional, para que éste se pronunciara sobre la existencia de incompatibilidades entre el Tratado Constitucional europeo y la Constitución española. Fue así como el 14 de diciembre, el Alto Tribunal español hizo público su dictamen, en el que concluía que no existen contradicciones, con lo que la incorporación de la Constitución Europea al ordenamiento jurídico interno podría realizarse mediante una Ley Orgánica, sin necesidad de modificar la norma fundamental española.

Por su parte, el pleno del Parlamento Europeo dio su apoyo al texto constitucional el pasado 12 de enero, con 500 votos favorables de los 677 votos emitidos, lo que supuso, en efecto, el refrendo de prácticamente las tres cuartas partes de los votos. En contra votaron 137 diputados y se abstuvieron 40.

Los grupos mayoritarios de la institución mostraron en la votación su apoyo a la Constitución, aunque con algunas excepciones relevantes, como la de los conservadores británicos del Partido Popular Europeo. También engrosaron el voto negativo la formación antieuropea británica del UKIP, que promueve la salida de su país de la UE, y diferentes gru-

pos nacionales de extrema izquierda y extrema derecha. Algunos de estos diputados llegaron a desplegar pancartas con el lema «No en mi nombre» en el hemiciclo, para mostrar, de manera más patente, su total rechazo al texto constitucional. De los 54 eurodiputados españoles, sólo dos votaron en contra, el representante de Ezquerra Republicana de Catalunya y el de Iniciativa per Catalunya-Els Verds. Las razones esgrimidas se centraban en que el texto constitucional «no reconoce la nación catalana y otras naciones sin Estado», no ha sido redactado por el propio Parlamento Europeo y no prevé avances para los trabajadores.

Con anterioridad a esta ratificación en el Parlamento Europeo, el proyecto constitucional ya había conseguido la ratificación en dos Parlamentos Nacionales, en Lituania y en Hungría.

En el camino de las Veintitrés ratificaciones pendientes, al menos en seis casos, los gobiernos han decidido que sean los ciudadanos quienes directamente den su apoyo a la Constitución, convocándoles a referendos: España, Francia, Países Bajos, Dinamarca, Reino Unido y Polonia, países a los que, con toda probabilidad, se unirá la República Checa.

Las consultas populares constituyen, en efecto, un motivo de incertidumbre, sobre todo si se recuerdan anteriores consultas nacionales convocadas con motivo de la ratificación del Tratado de Maastricht o del Tratado de Niza. La indiferencia que, en cuestiones europeas, ha mostrado muchas veces la ciudadanía ha provocado altas tasas de abstención y resultados «inesperados» que, ciertamente, no reflejan la voluntad real de la mayoría de los europeos.

Pero también son preocupantes los posicionamientos en contra de la Constitución procedentes de ámbitos nacionalistas, del euroescepticismo británico y, también, de sectores críticos del socialismo francés. Los militantes del Partido Socialista galo dieron su aprobación al texto constitucional en una «arriesgada» consulta interna celebrada el 1 de diciembre. Con una movilización sin precedentes, cerca de cien mil de los ciento veinte mil afiliados (un 82,6% del censo) acudieron a las urnas, y dieron un apoyo mayoritario, del 58,8%, al Tratado constitucional de la UE. El resultado resultó ser un gran alivio para la mayoría gobernante de centro-derecha, y una señal de buenos augurios de cara al referéndum anunciado por el presidente francés, Jacques Chirac, para, posiblemente, la segunda mitad de 2005.

I.2. Turquía y Croacia: inicio de las negociaciones de adhesión en 2005

Los líderes europeos, reunidos en el seno del Consejo Europeo el pasado 16 de diciembre, decidieron la apertura de negociaciones de Adhesión con Turquía el próximo 3 de octubre.

El primer ministro turco, Recep Tayip Erdogan, ayudó a allanar uno de los principales obstáculos para la votación favorable del Consejo con el anuncio de su disposición a «tener una actitud positiva» con Chipre, país que Turquía no reconoce y que forma parte de la UE desde mayo de 2004. Esta actitud podría concretarse con la firma turca del protocolo de adaptación del Acuerdo Aduanero que Ankara mantiene con la UE desde 1963 a los nuevos Diez Estados miembros de la Unión.

La trascendencia de la decisión fue resaltada por el presidente de la Comisión Europea, Durao Barroso, al reconocer que la incorporación del país otomano a la Unión es excepcional. «Todas las Ampliaciones tienen un carácter histórico», afirmó, «pero la de Turquía, por el tamaño del país, sus antecedentes históricos, su situación geográfica y su papel potencial como puente entre Europa y el mundo islámico, no es un caso ordinario».

La entrada de Turquía en la UE tendrá efectos que no han tenido las anteriores Adhesiones, puesto que, sin duda, abrirá, en los próximos años un nuevo debate sobre el reparto de poder en las instituciones de la Unión. Con el esquema aprobado en el Tratado constitucional, y considerando la progresión futura de la tasa de natalidad, si Turquía se adhirió a la Unión dentro de una década, tendría, automáticamente, más poder que Alemania en el Consejo de Ministros y en el Parlamento Europeo.

Los recelos y las cautelas que este paso despierta entre muchos ciudadanos y gobiernos europeos llevaron al Consejo Europeo a introducir ciertas afirmaciones de carácter «excepcional» en sus conclusiones oficiales: «en las negociaciones podrían plantearse períodos prolongados, excepciones, disposiciones específicas o cláusulas de salvaguardia permanentes».

Durante los debates de la cumbre, el gobierno turco hizo valer su oposición a esta última posibilidad, como fórmula para limitar, de manera permanente, e incluso tras su incorporación a la Unión, la libertad de circulación de sus ciudadanos en el Mercado Único, o su derecho a percibir Ayudas estructurales o agrícolas. Ankara finalmente aceptó la aclaración según la cual, estas medidas discriminatorias no se aplicarían de manera permanente, sino que estarán permanentemente disponibles, por si fuera necesario recurrir a ellas en una coyuntura determinada.

Las conclusiones de la cumbre contemplan también la posible suspensión de las negociaciones si el Estado candidato violase, de manera grave y persistente, los principios de libertad, democracia, respeto de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, y del Estado de Derecho.

En cuanto al horizonte de la Adhesión, el Consejo precisó que «las negociaciones sólo podrán concluir una vez que se establezca el Marco Financiero para después de 2014». Por tanto, la entrada de Turquía en la Unión

no se producirá antes de diez o quince años y, en opinión del presidente de la Comisión, «exigirá gestos por parte de Ankara para calmar las preocupaciones de los ciudadanos europeos, y lograr que éstos respalden a sus respectivos gobiernos y parlamentos nacionales, en sus preceptivos procesos de ratificación del futuro Tratado de Adhesión». Será ésta una cuestión clave en el éxito de las consultas que, previsiblemente, se convocarán en países como Francia y Austria, para ratificar la Adhesión del país otomano.

En todo caso, y antes que el Consejo Europeo, tanto el Parlamento Europeo como la Comisión habían confirmado su posición favorable a la entrada de Turquía en la Unión.

Así, en el Parlamento de Estrasburgo, una minoría de eurodiputados conservadores consiguió que la votación sobre un informe de la Adhesión turca, celebrada el pasado 15 de diciembre, fuera secreta, y no nominal o a mano alzada, como es práctica habitual de la Asamblea. Aprobado con 407 votos a favor y 262 en contra, el informe parlamentario incluía la petición al Consejo de iniciar las negociaciones «sin dilación».

En todo caso, el voto secreto impidió que trascendiera públicamente la fuerte división que el tema provoca en el grupo mayoritario de la Eurocámara, el Partido Popular Europeo. Y es que mientras las facciones francesa y alemana, entre otras, se oponen a la candidatura turca, la española y la británica la apoyan abiertamente.

Por su parte, el ejecutivo comunitario había hecho público su informe sobre la Adhesión de Turquía el 6 de octubre. La Comisión recomendaba el inicio de las negociaciones, aunque también hacía un marcado énfasis en las diferentes prevenciones que la Unión debería plantearse en este proceso.

Así, destacaba el gran tamaño del país, su menor nivel económico, su población mayoritariamente musulmana, el fuerte peso del sector agrícola en la Economía y en el empleo, como principales factores de preocupación. Sin embargo, y tomando nota de estas circunstancias, la Comisión subrayaba la firme determinación de la clase gobernante turca de asociarse a los Veinticinco, voluntad que explica la rápida democratización del país en las últimas décadas. Bruselas proponía una estrecha vigilancia sobre Turquía, con el establecimiento de determinados mecanismos de supervisión y seguimiento de este proceso de modernización política y económica.

El acuerdo alcanzado por los Veinticinco también incluía el mandato de inicio de las negociaciones con Croacia el 17 de marzo, aun cuando estas instrucciones se subordinan a la colaboración del país adriático con el Tribunal Penal Internacional para los crímenes de la ex-Yugoslavia.

Los Veinticinco también declararon que Rumanía y Bulgaria han concluido satisfactoriamente sus respectivas negociaciones, con lo que sería factible su Adhesión a la UE en 2007, junto con Croacia.

II. La actualidad institucional de la Unión Europea

II.1. *La nueva Comisión Europea y traslado a la sede histórica*

El entonces primer ministro de Portugal, el conservador José Manuel Durao Barroso, fue designado el pasado 29 de junio como nuevo presidente de la Comisión Europea. Se convertiría, así, en el primer portugués en ocupar dicho cargo y en el decimoprimer presidente en la historia de la institución, en sustitución del italiano Romano Prodi.

Los Jefes de Estado y de Gobierno, que tomaron la decisión por unanimidad, también dejaron constancia de su acuerdo para que el español Javier Solana se convierta en el futuro vicepresidente de la Comisión y Ministro europeo de Exteriores, en el momento en que la Constitución europea entre en vigor.

El camino para el nombramiento de la nueva Comisión había comenzado. El Parlamento ratificó la candidatura del portugués en una votación celebrada el 22 de julio, en la que obtuvo 413 votos sobre un total de 664. Barroso recibió el apoyo del Partido Popular Europeo y de los liberales, así como de un sector de los socialistas y del grupo de Unión para la Europa de las Naciones.

Por su parte, la mayoría de los parlamentarios del grupo socialista, los verdes y los eurodiputados de la Izquierda mostraron su disconformidad con el nuevo presidente al reprocharle su apoyo a la guerra de Irak, manifestado en la cumbre de las Azores.

Fue así como el apoyo que recibió Barroso le situó muy por debajo del recibido por el presidente saliente, Prodi, quien en 1999 recibió el 72% de los votos, cuando Europa atravesaba una grave crisis institucional derivada de la dimisión del equipo dirigido por Santer.

Ya en agosto, Barroso hizo público el reparto de carteras entre los Veinticinco comisarios, una decisión difícil y en la que el portugués tuvo que conciliar los intereses de los gobiernos más poderosos de la Unión, cuando éstos, por primera vez, únicamente tenían derecho a una cartera. El gobierno de Rodríguez Zapatero logró que Joaquín Almunia repitiera como titular de Economía y Asuntos Monetarios, y Berlín impuso una vicepresidencia económica para Verheugen, asumiendo la responsabilidad de Empresa e Industria. El británico Peter Mandelson asumiría la responsabilidad de Política Comercial comunitaria y el francés Jacques Barrot, la cartera de Transportes.

Sin embargo, el equipo formado por Barroso, que debía someterse a una sesión de investidura en el Parlamento el 27 de octubre para asumir sus funciones el 1 de noviembre, fue objeto de un cambio de última hora, ante la posibilidad de que dicha Comisión no consiguiera el apoyo mayoritario de la Cámara.

La principal polémica se centraba en la cartera de Justicia, Libertad e Interior que, en efecto, estaba reservada al italiano Rocco Buttiglione, quien, en su audiencia pública ante el Parlamento, hizo unas declaraciones consideradas discriminatorias contra las mujeres y los homosexuales por buena parte de los europarlamentarios. Además, la candidatura de la holandesa Neelie Kroes a la cartera de Competencia, en sustitución de Monti, provocó un amplio rechazo por su anterior pasado profesional en los Consejos de Administración de decenas de grandes empresas europeas. Muchos eurodiputados consideraban esta trayectoria incompatible con el cargo de la Comisión al que aspiraba.

También fueron objeto de recelo el candidato húngaro Lázalo Kovács, ante su reconocimiento público de estar poco preparado para la cartera que le había sido asignada, la de Energía. La letona Ingrida Udre, aspirante a la cartera de Fiscalidad, estaba inmersa en una investigación por un caso de corrupción en su país, y la danesa Mariann Fischer-Boel, que debía asumir la de Agricultura, tenía intereses en el sector por sus propiedades agrícolas.

El presidente electo de la Comisión mantuvo la candidatura de su equipo de comisarios hasta el último momento, y en su comparecencia ante el pleno del Parlamento Europeo del 26 de octubre, víspera de la sesión de investidura, afirmó, en relación al caso Buttiglione, que no aceptaría nunca en su Comisión a nadie que defendiera posturas no compatibles con la Carta de Derechos Fundamentales, y dio una serie de garantías sobre las demás candidaturas conflictivas.

Sin embargo, la amenaza de veto del Parlamento llevó a Barroso a tomar una decisión insólita el mismo día en que debía producirse la investidura, el 27 de octubre. El portugués decidió no presentar su propuesta de comisarios a la Eurocámara, y pidió un tiempo para estudiar la situación y consultar al Consejo Europeo, y poder hacer los cambios «suficientes y necesarios».

La retirada de la propuesta provocó el retraso en el relevo de la Comisión, previsto para el 1 de noviembre y una nueva crisis institucional en la Unión, aunque en apenas unos días, el 4 de noviembre, el portugués ya presentaba una nueva lista de comisarios. En esta nueva propuesta, Barroso «sacrificaba» las candidaturas del italiano Buttiglione y de la letona Udre. Franco Frattini, hasta entonces ministro italiano de Asuntos Exteriores, era el nuevo aspirante a ocupar la cartera de Justicia, Libertad y Seguridad, y el letón Andris Piebalgs, ex ministro de Finanzas y Educación, recibiría la cartera de Energía. De esta manera, el húngaro Kovacs, cambiaba de responsabilidad, asumiendo la de Fiscalidad y Unión Aduanera.

Tras los cambios efectuados, el nuevo equipo de comisarios fue finalmente investido por el Parlamento Europeo el 18 de noviembre. Una

amplia mayoría de europarlamentarios dio su apoyo a la Comisión, con 449 votos de los 680 emitidos. El voto favorable procedió de la mayoría de los diputados del Partido Popular Europeo y del Partido Socialista Europeo, y de la totalidad de los liberales y del grupo de la Unión para la Europa de las Naciones.

Con la superación de la votación parlamentaria, la nueva Comisión inició su mandato el 22 de noviembre, con 22 días de retraso respecto al calendario previsto inicialmente. Es, en todo caso, la primera Comisión de la Historia comunitaria en la que los países grandes (España entre ellos) ya no cuentan con dos miembros y, también, la penúltima en la que todos los Estados tienen derecho a un puesto de comisario, ya que la Constitución europea prevé una rotación igualitaria a partir de 2014.

Barroso anunció ya en noviembre que la gran prioridad de su Comisión es el relanzamiento de la estrategia de Lisboa, es decir, del plan de reformas económicas pactado en 2000 por los Jefes de Estado y de gobierno, y que debía convertirse, según sus propias palabras, en el «elemento catalizador para dar un empujón a la competitividad y a la creación de empleo en la UE, al mismo tiempo que base para mantener el modelo social europeo moderno, que combina el dinamismo económico, la solidaridad y la justicia social». En su comparecencia del 26 de enero de 2005 ante el pleno del Parlamento, en la que presentó su programa de trabajo, Barroso hizo especial hincapié en este ámbito, es decir, en el desarrollo de la «Agenda de Lisboa», junto con «el refuerzo de la Cohesión intracomunitaria, la mejora de la seguridad en un mundo convulsionado y el reforzamiento del papel exterior de la Unión».

En otro ámbito de cuestiones, también fue noticia el regreso de la Comisión a su sede histórica, al edificio más emblemático de la Unión, el Berlaymont, que tuvo que ser abandonado en 1991, ante la amenaza provocada por la existencia de amianto en su estructura. El presidente saliente, Romano Prodi, protagonizó el traslado el 25 de octubre, tras un proceso de reformas que ha durado más de nueve años y cuya factura se ha disparado respecto a los presupuestos iniciales. El simbólico edificio, construido en 1967, ya acoge, en sus 240.000 metros cuadrados, a los Veinticinco comisarios y a más de 2.000 funcionarios de la Secretaría General, el Servicio Jurídico, el Servicio de Prensa y el Servicio de Protocolo.

II.2. *Los Consejos Europeos de las Presidencias irlandesa y holandesa*

El Consejo Europeo extraordinario convocado por la presidencia irlandesa el pasado 29 junio apenas duró cuarenta minutos y se convirtió, así, en el más breve de su historia. En esta cumbre, los Veinticinco Jefes de Estado y de Gobierno nombraron al hasta entonces primer ministro de

Portugal, José Manuel Durao Barroso, nuevo presidente del Ejecutivo comunitario, cargo en el que debía sustituir a Romano Prodi el 1 de noviembre, durante un período de cinco años.

A lo largo del segundo semestre de 2004 se celebraron tres Consejos Europeos, convocados por la presidencia holandesa.

El celebrado el 29 octubre en Roma permitió la firma de la Constitución europea, en una ceremonia histórica celebrada en la sede del Ayuntamiento romano, el mismo lugar en el que se firmaron los Tratados de Roma de 1957.

Apenas unos días después, el 5 de noviembre, el Consejo Europeo volvió a reunirse en Bruselas. Aunque formalmente el encuentro se convocó para revisar la agenda de las reformas económicas previstas en el proceso de Lisboa, y pactar una eventual reducción de objetivos para hacerla más creíble y posible en el horizonte de 2010, lo cierto es que los cambios planteados en la composición de la Comisión Europea y la reelección de George Bush como presidente de Estados Unidos centraron los debates de los líderes europeos.

El último Consejo Europeo del año, con el que la presidencia holandesa finalizaba su presidencia de turno, se celebró también en Bruselas los días 16 y 17 de diciembre. En esta cumbre ordinaria, los Veinticinco dieron el sí histórico para el inicio de las negociaciones de Adhesión con Turquía, además de acelerar las de Croacia, para que este país pueda incorporarse a la Unión en 2007, junto a Bulgaria y Rumanía.

II.3. *Parlamento Europeo: nuevo presidente español*

El socialista español Josep Borrell recibió el apoyo de la mayoría absoluta del Parlamento Europeo el pasado 20 de julio para ocupar la presidencia de la Asamblea de Estrasburgo durante los primeros dos años y medio de la legislatura, hasta enero de 2007.

Gracias al apoyo del Partido Socialista Europeo y de una parte del Partido Popular Europeo, Borrell consiguió 388 votos de los 647 emitidos. Este resultado es consecuencia del acuerdo entre las dos formaciones mayoritarias del Parlamento y significará que en la segunda parte de la legislatura será un popular quien ocupe la presidencia en sustitución del español, posiblemente el actual presidente del Partido Popular Europeo, el alemán Hans-Gert Poettering.

Borrell es el tercer español en ocupar la presidencia del Parlamento, tras Enrique Barón (1989-1992) y Jose María Gil Robles (1997-1999). En su intervención, el nuevo presidente evocó sus convicciones europeístas y su larga proximidad al proyecto comunitario, que dijo conocer a fondo por sus responsabilidades pasadas en los gobiernos socialistas españoles.

II.4. *Consejo de Ministros: primera participación de un consejero autonómico español*

El consejero de Agricultura de la Junta de Castilla y León, José Valín, se convirtió, el pasado 22 de noviembre, en el primer representante autonómico español que asistía a un Consejo de Ministros de la Unión Europea.

El consejero acompañó a la ministra de Agricultura, Elena Espinosa, en un debate ministerial sobre la reforma de la organización común de mercado del azúcar, producción con especiales implicaciones en la Comunidad Autónoma castellano-leonesa.

Así, y aunque Valín no llegó a tomar la palabra, sí había pactado con la ministra los términos de la intervención de esta última en relación a su oposición a las reformas previstas por la Comisión en lo referente a la producción azucarera. En esta posición, España está acompañada por otros nueve países, Eslovenia, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Portugal y República Checa, y juntos solicitaron una nueva propuesta a la comisaria entrante, la danesa Mariann Fischer-Boel, amparándose en los efectos «devastadores» que tendría la actual propuesta en el sector.

III. **Cuestiones generales de la actualidad económica**

III.1. *Unión Monetaria: falseamiento en las estadísticas griegas y negociaciones para la reforma del Pacto de Estabilidad*

El pasado 1 de diciembre, la Comisión Europea decidió abrir un procedimiento de infracción contra Grecia, por haber suministrado datos falsos de la Estadística nacional sobre su déficit público entre 1997 y 2003, datos que justificaron la integración de la dracma en el euro en 2001.

Por aquel entonces, Atenas consiguió entrar en la zona euro con el reconocimiento de un déficit del 2% del PIB en 2000, cuando el déficit real alcanzó el 4,1%. Esta situación se ha repetido en años posteriores, con lo que el gobierno griego ha transgredido, de manera continuada, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El escándalo, absolutamente inédito en la historia de la Unión, provocó un debate sobre la capacidad supervisora de Eurostat, la Oficina Estadística de la Comisión Europea y, también, sobre cuál debe ser la reacción de la Unión ante un fraude estadístico de semejantes dimensiones.

Así, la denuncia realizada por Bruselas derivará, con toda probabilidad, en una sanción a las autoridades griegas, descartándose, en principio, la aplicación de medidas más severas, como podrían ser la suspensión de ayudas o el sometimiento de las cuentas públicas griegas a la

tutela comunitaria. «La mayor sanción, por ahora, es el descrédito público», afirmaron fuentes de la Comisión.

El comisario responsable de Eurostat, el español Joaquín Almunia, señalaba ya en octubre que «ahora la calidad y la fiabilidad de las cifras del déficit y de la deuda pública en la UE, esenciales para la vigilancia presupuestaria, están en entredicho, lo que exige que la Comisión haga propuestas para resolver esta situación». Almunia ya adelantaba tres paquetes de propuestas; el primero encaminado a incrementar la capacidad operativa de Eurostat para verificar las estadísticas de los Estados miembros; el segundo debería completar el marco reglamentario existente para reforzar los mecanismos de vigilancia de los datos de que dispone la propia Eurostat, lo que incluiría una definición más exacta de las excepciones de confidencialidad a que pueden acogerse los Estados y, también, la Comisión; el último grupo de propuestas plantearía una serie de normas que garanticen a los Institutos estadísticos nacionales poder trabajar con integridad, independencia y responsabilidad.

Al margen de este escándalo, la Comisión y los Doce países de la eurozona continúan el debate sobre la eventual reforma del Pacto de Estabilidad.

Así, y a pesar de que la sentencia del Tribunal de Justicia comunitario, de 13 de julio, anulaba la suspensión aprobada por el Consejo de Ministros en cuanto a las sanciones por incumplimiento del Pacto a los gobiernos de Francia y Alemania, la Comisión Europea decidió en diciembre suspender dichos procedimientos.

Bruselas manifestó entonces que ambos países iban «por buen camino» para reducir sus déficits en 2005, con lo que no consideraba necesaria ninguna acción suplementaria. Joaquín Almunia, comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, explicó que, según las estimaciones que barajan los servicios comunitarios, Alemania conseguirá reducir su déficit presupuestario hasta el 2,9% del PIB en 2005, y que Francia se quedará en el 3%, límite permitido por el Pacto.

Por otra parte, y ya en enero de 2005, Almunia se declaró «firmemente convencido de la necesidad de acometer el proceso de revisión del Pacto de Estabilidad». «De otro modo, deberíamos continuar aplicando las normas actuales, con un margen de credibilidad muy bajo, después de lo ocurrido con los déficits de Francia y Alemania», añadió.

La revisión, que necesariamente resultará de un proceso negociador con el Consejo de Ministros de Finanzas, Ecofin, podría concluir en marzo, con el fin de que el nuevo texto pudiera ser sancionado entonces por el Consejo Europeo que se celebrará los días 22 y 23.

Tanto Berlín como París se han convertido en los principales valedores de la reforma del Pacto. El canciller alemán, Gerhard Schröder, llegó a

afirmar que «la estabilidad y el crecimiento de la zona euro no se pueden medir sólo cuando se respeta el límite de déficit público establecido en el 3% del PIB de un país». «Es necesario que, para hacer una evaluación de un país, se tengan en cuenta las reformas que ese país lleva adelante, u otros gastos, como la aportación de Alemania al presupuesto de la UE», añadió.

Sin embargo, la Comisión y la gran mayoría de los Estados miembros consideran que no debe modificarse la regla del 3% de déficit público, ni el límite del 60% del PIB para la deuda pública. Sí se muestran dispuestos, en cambio, a plantear la existencia de «circunstancias excepcionales y temporales» en las que se autorice un déficit superior al 3%, y a considerar algunas «situaciones especiales» para evaluar la calidad del gasto público, flexibilizar su cálculo por encima de los límites establecidos o definir la velocidad de corrección del déficit excesivo.

III.2. *Euro: máximo histórico de cotización frente al dólar y nombramiento de un presidente estable del Eurogrupo*

El euro marcó un máximo histórico en su cotización frente al dólar estadounidense el pasado 27 de diciembre, al superar el cambio de 1,36 dólares por euro.

La divisa europea se situaba casi un 16% por encima del valor registrado el día de su nacimiento, el 1 de enero de 1999, cuando fijó su primera cotización en 1,16 dólares. Desde los mínimos registrados en octubre de 2000, de 0,82 dólares/euro, la moneda europea no ha dejado de ganar valor, con una revalorización acumulada desde entonces del 66%.

La fortaleza del euro es muy positiva para las importaciones, pero representa un gran freno para las exportaciones de las empresas comunitarias que se dirigen a otras zonas del mundo y que se denominan en la divisa norteamericana. La conjunción de ambos efectos está frenando la reactivación de la Economía europea.

Son las exportaciones alemanas las que se están viendo especialmente afectadas por esta circunstancia. El exiguo crecimiento de la Economía germana, y su efecto inducido en las demás Economías de la eurozona han motivado las peticiones de los gobiernos alemán y francés al Banco Central Europeo de que contribuya a la reactivación económica con una rebaja del tipo de interés. Sin embargo, la autoridad monetaria no les ha dado una respuesta favorable, por lo que el tipo interbancario se mantiene en el mismo 2% que se fijó en junio de 2003.

Por otra parte, el Eurogrupo, formado por los Ministros de Economía y Finanzas de los Doce, decidió en septiembre cambiar su presidencia rotatoria, similar a la que funciona en el Ecofin, por una presidencia estable. Así,

desde 2005, Jean-Claude Juncker, primer ministro de Luxemburgo y titular de Finanzas, se ha convertido en la voz permanente de la eurozona ante instancias internacionales como el FMI o el G-7. El nombramiento representa una mayor estabilidad en el referente político del Banco Central Europeo.

III.3. *Política fiscal: armonización de la base imponible del Impuesto de Sociedades*

La Comisión Europea presentó, en julio, un ambicioso proyecto en materia fiscal que se ha convertido en el centro de un importante debate en la Unión, toda vez que las divergencias en la fiscalidad de los Estados miembros representa una gran barrera a la actividad internacional de las empresas comunitarias.

Según sus propias estimaciones, la fragmentación fiscal cuesta 1,5 millones de euros anuales a las grandes empresas, y 200.000 euros a las pequeñas, en términos de diferencias en los tipos de cargas administrativas, lo que representa un coste añadido que les resta competitividad frente, por ejemplo, a las empresas norteamericanas. Además, es una cuestión que evidencia prácticas de competencia desleal entre Estados, y que es motivo, en mayor o menor medida, de la deslocalización de empresas.

Así, entre la frontal oposición de países que defienden su soberanía fiscal (Reino Unido, Irlanda, Malta y Estonia) y los partidarios de una aproximación total incluida la de los tipos (Francia y Alemania), Bruselas ha optado por proponer la armonización de la Base Imponible del Impuesto de Sociedades.

La Comisión estima que esta cuestión es esencial para acelerar el proceso de Lisboa, y mejorar así la competitividad de la Economía comunitaria. No pretende armonizar totalmente la fiscalidad de sociedades, ya que «un razonable nivel de competencia en la fiscalidad empresarial es saludable para la buena marcha de la Economía», tal como apuntaba el ejecutivo en su propuesta. Se trata, sobre todo, de simplificar y de introducir más transparencia en el sistema impositivo de las empresas en la UE.

La definición de una Base Imponible común permitiría a los grupos empresariales que operan en más de un Estado miembro realizar el cálculo de la Base de su impuesto societario según una normativa única, reduciendo así los actuales problemas de precios de transferencia por transacciones con filiales residentes en otros países, o los derivados de la dificultad de compensar pérdidas originadas en otros países de la UE. También se minimizarían los costes derivados de los diferentes procesos administrativos que deben seguirse en cada país.

Los Ministros de Economía y Finanzas, reunidos en la ciudad holandesa de Scheveningen los días 10 y 11 de septiembre, analizaron la pro-

puesta de la Comisión, y decidieron formar un grupo de trabajo que, en efecto, estudie con mayor profundidad el proyecto y valore su viabilidad.

El proyecto es, en todo caso, muy importante, ambicioso y técnicamente complejo. Muchos grupos empresariales, comunitarios y extracomunitarios, han acogido la iniciativa con expectación, pero también con ciertas dosis de escepticismo. Las grandes dificultades en la eliminación de barreras fiscales en la UE se han evidenciado en numerosas ocasiones. Aunque en la reunión de Scheveningen los Veinticinco han dado un primer paso, el proyecto podría tardar años en concluirse, y ello sin descartar la posibilidad de que los Estados más «voluntaristas» decidan emprender una cooperación reforzada, lo que dejaría fuera del proyecto a otros Estados miembros, más reacios al avance de la armonización fiscal.

III.4. *Competencia: la Comisión Europea acepta el plan de los astilleros españoles y el Tribunal declara ilegales las ayudas a Daewoo y Ramondin*

El pasado 19 de enero, la Comisión Europea dio su conformidad al plan del gobierno español para la reestructuración del grupo de astilleros públicos Izar, afirmando que dicho plan es «compatible» con las reglas del Tratado de Roma.

Tras recibir algunas aclaraciones y precisiones del Ministro español de Economía, Pedro Solbes, el ejecutivo comunitario manifestó su conformidad con el planteamiento de reducción de la sobrecapacidad de los astilleros, que hará posible el mantenimiento de un número importante de empleos. La propuesta, fruto del acuerdo entre la Sociedad Estatal de Propiedades Industriales, SEPI, y los sindicatos, consta de tres apartados fundamentales: la segregación de la actividad militar, la privatización de la actividad civil y la prejubilación de 4.100 trabajadores mayores de 52 años.

La Dirección General de Competencia señaló, en este sentido, su satisfacción con los acuerdos concluidos, contando con la garantía suficiente del cumplimiento del límite del 20% de actividad civil de los astilleros militares en una base de tres años.

Asimismo, y como gesto de buena voluntad, la nueva comisaria de Competencia, la holandesa Neelie Kroes, avanzó su decisión de aplazar la notificación oficial al Estado español para que recupere las ayudas ilegales que concedió a los astilleros desde 1998. En octubre, el anterior comisario, Monti, planteó esta exigencia formal de notificación oficial, precisamente para dar un mayor plazo en la negociación entre gobierno y sindicatos.

Por otra parte, también fue relevante la decisión del Tribunal de Justicia comunitario del pasado 11 de noviembre en relación a las ayudas re-

cibidas por las empresas Daewoo y Ramondin. La Corte dictaminó la inadmisibilidad de los recursos de casación interpuestos por ambas, junto a la Diputación de Alava, contra las decisiones del Tribunal de Primera Instancia de la Unión, de marzo de 2002, que condenaban las ayudas concedidas a estas dos empresas por la Hacienda foral alavesa a través de las deducciones previstas en el Impuesto de Sociedades.

El Alto Tribunal determinó en su sentencia que ambas compañías recibieron, en 1997, ayudas de Estado que atentan contra la libre competencia en la UE, confirmando así los argumentos del TPI en su sentencia de 2002 y de la propia Comisión Europea. El fallo, no recurrible ante ninguna instancia superior, supone el final de proceso judicial y obligará a las empresas a devolver los incentivos fiscales que, según algunas estimaciones, ascenderían, en conjunto, a unos 14 millones de euros.

En todo caso, el fallo del Tribunal podría tener un mayor alcance, puesto que la Corte tiene pendientes otros seis recursos, presentados por la Comisión, con un contenido de fondo similar, y que afectan a decenas de empresas vascas que consiguieron ahorrar millones de euros con las denominadas «vacaciones fiscales» y con los incentivos a la inversión aplicados por las Haciendas vascas en la última década.

III.5. *Relaciones exteriores: suspensión de las sanciones diplomáticas a Cuba*

Los Embajadores permanentes de los Estados miembros en la UE decidieron, el 27 de enero, la «suspensión temporal» de las sanciones diplomáticas vigentes contra Cuba desde junio de 2003.

Estas sanciones, que fueron adoptadas entonces tras una oleada de detenciones, la condena de 75 disidentes y el fusilamiento de tres secuestradores ocurridos en la isla, han supuesto la suspensión de todas las visitas de alto nivel a Cuba, la reducción de la participación europea en los actos culturales celebrados en la isla y, también, la invitación a disidentes del régimen de Castro a las celebraciones de las fiestas nacionales en las embajadas de los Estados comunitarios en La Habana.

El nuevo giro de las relaciones comunitarias con Cuba, impulsado por el gobierno español, está cargado de simbolismo, y podría desbloquear la ausencia de diálogo que ha venido caracterizando este apartado de la política exterior de la UE.

III.6. *Perspectivas financieras: propuesta de la Comisión Europea*

La Comisión Europea presentó el pasado 14 de julio su paquete de propuestas para la financiación de la UE en el período 2007-2013.

En su presentación, el entonces presidente del ejecutivo comunitario, Romano Prodi, subrayó el techo del gasto propuesto, fijado en el 1,14% de la renta global de la Unión, en contra de ciertas posturas nacionales que defienden un techo del 1%. «Con esa cifra (1%), será imposible, en nombre del realismo económico, cumplir los objetivos fijados, a menos que renunciemos a parte de ellos», afirmó.

La otra cuestión importante de la propuesta fue la introducción de un mecanismo de corrección presupuestaria para los Estados que contribuyen al presupuesto comunitario por encima del 0,35% de su Renta Nacional. Para la cantidad que supere ese 0,35% se devolverá el 66%, hasta un máximo de 7.500 millones de euros, y ello con cargo a los presupuestos nacionales de los Estados miembros en proporción a su renta nacional.

El Reino Unido ha sido, hasta el momento, el único país que se ha beneficiado de una devolución por su contribución neta a las arcas comunitarias, gracias al denominado «cheque británico», pactado en 1984. Según la propuesta de la Comisión, el gobierno de Londres se beneficiaría de un período transitorio de cuatro años para suprimir este privilegio individual y someterse al mecanismo de corrección general, del que también se beneficiarían Alemania, Países Bajos, Suecia, Austria e Italia.

Bruselas descartó, en cambio, cualquier prórroga del Fondo de Cohesión, reservado para los Estados con una renta per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. España, que ya rebasa este umbral como consecuencia del efecto estadístico derivado de la reciente Ampliación de la UE, deseaba un período transitorio para mitigar esta pérdida de fondos, ya que en la actualidad recibe unos 2.000 millones de euros anuales por esta vía. La Comisión, sin embargo, negó en su propuesta esta posibilidad, aunque sí la admitió respecto a los Fondos Estructurales.

Boletín de Suscripción / Subscription form

Deseo suscribirme a **Cuadernos Europeos de Deusto** / Please enter my subscription to **Cuadernos Europeos de Deusto**
Suscripción anual (dos números) / annual rate (two issues): Zona euro: 30 €; otras zonas: 40 U.S. \$

Nombre / Name

Entidad / Institution

Dirección / Address

Ciudad, Estado / City, State, Country

C.P. / ZIP/Postal Code

CIF o NIF

Condiciones de pago / Payment options

- Cheque adjunto a nombre del Instituto de Estudios Europeos / Check enclosed payable to the Instituto de Estudios Europeos
 Transferencia bancaria a la cuenta 0182/1290/36/0016521104 } Ref: Cuadernos Europeos de Deusto
 Bank money order payable to the account: 0182/1290/36/0016521104 }
 Domiciliación bancaria

Boletín de domiciliación bancaria (sólo España)

Entidad Oficina DC Cuenta

Nombre y apellidos del titular

Fecha Firma

Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru
Aldundia

Diputación Foral
de Bizkaia



Universidad de
Deusto

Deustuko
Unibertsitatea

