

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Núm. 3127

Del 1 al 30 de septiembre de 2020



Marco Financiero Plurianual 2021-2027

Liberalización del transporte de pasajeros por ferrocarril

En preparación

- Monográfico sobre India

Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos en los artículos de esta publicación son los de los autores y no representan opiniones oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio, con las que no tienen por qué coincidir necesariamente

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

NÚMERO 3127

Director

Bernardo Hernández San Juan

Secretario de Redacción

Juan Enrique Gradolph Cadierno

Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

Consejo de Redacción: Antonio M^a Ávila Álvarez, Fernando Ballesteros Díaz, Marta Bardón Fernández-Pacheco, Alberto Cerdán Borja, José M^a Fernández Rodríguez, Rocío Frutos Ibor, Gonzalo García Andrés, Francesc Granell Trias, Joaquín López Vallés, Rodrigo Madrazo García de Lomana, Isaac Martín Barbero, Isabel Riaño Ibáñez, M. Paloma Sánchez Muñoz, Francisco Javier Sansa Torres, Enrique Verdeguer.

Redacción: María José Ferreras Álvarez.

Logo y diseño general: Manuel A. Junco.

Edición y Redacción: Paseo de la Castellana, 162, planta 12. Teléfono: 91 349 31 90. www.revistasICE.com

Distribución y suscripciones: 91 349 43 35, CentroPublicaciones@mincotur.es

El Boletín Económico de ICE se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: CARHUS PLUS+, CIRC, DIALNET, DICE, DULCINEA, EBSCO, ISOC, Journal Scholar Metrics, MIAR y REBIUN.

Editor: SG de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Diseño de cubierta: Fernando Fuentes

Composición y maquetación: SAFEKAT, SL

Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel:

Exterior: estucado brillo ecológico (150 g)

Interior: offset ecológico FSC/TCF (80 g)

ECPMINCOTUR: 1.^a ed./200/0920

PVP: 7€ + IVA

DL: M 30-1958

NIPO: 112-19-006-3

e-NIPO: 112-19-007-9

ISSN: 0214-8307

e-ISSN: 2340-8804

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://publicacionesoficiales.boe.es/>



Boletín Económico de Información Comercial Española
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

S U M A R I O

En portada

Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros	3	Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y Plan de Recuperación para Europa pos-COVID-19
Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea	17	Una respuesta a la pandemia para transformar la economía europea

Colaboraciones

Iván Santos Esteras	33	Estado de la liberalización de los servicios de transporte de pasajeros por ferrocarril
Teresa Molina Schmid	49	Simbiosis pesca-medio ambiente: las organizaciones regionales de pesca

MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027 Y PLAN DE RECUPERACIÓN PARA EUROPA POS-COVID-19

La Comisión Europea adoptó, en mayo de 2018, su propuesta para el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, que fue analizada, discutida y negociada en el Consejo durante las presidencias búlgara, austriaca, rumana y finlandesa sin llegarse a un acuerdo. En enero de 2020, bajo presidencia croata, el presidente del Consejo Europeo tomó las riendas de la negociación, presentando su primera propuesta de Caja de Negociación (Negotiating Box) el 14 de febrero, que fue discutida por los líderes, sin éxito, en el Consejo Europeo del 26 de marzo.

Posteriormente, las circunstancias sobrevenidas de confinamiento como consecuencia de la pandemia mundial de la COVID-19 ralentizaron las negociaciones. El impacto de la crisis en las economías de los Estados miembros llevó al Eurogrupo a acordar, el 9 de abril, una respuesta coordinada de la UE, con un paquete de medidas económicas que incluye una triple red de seguridad para las empresas, los trabajadores y los Estados por importe de 540.000 millones de euros. Por su parte, la Comisión Europea adoptó el 27 de mayo, junto con un Plan de Recuperación para Europa, que incluye un nuevo instrumento de Nueva Generación UE (Next Generation EU o NGEU), una propuesta revisada del MFP 2021-2027 ajustada a la nueva situación y una solución temporal puente para el ejercicio 2020, que implicaba modificar el MFP 2014-2020.

El 10 de julio, el presidente del Consejo Europeo, sobre la base de la propuesta de la Comisión, presentó un borrador de conclusiones integrado por su propuesta para el NGEU, el MFP 2014-2020 y la Caja de Negociación del MFP 2021-2027 ajustada, que incluía un apartado sobre los ingresos, como un paquete único e indivisible. En la madrugada del 21 de julio, el Consejo Europeo logró, tras casi cuatro días de dura negociación, un acuerdo político sobre todo el paquete.

Palabras clave: Presupuesto UE, recursos propios, instrumento de nueva generación, Consejo Europeo, Caja de Negociación.

Clasificación JEL: H30, H61, H68, H50, H72.

*Secretaría de Estado para la Unión Europea. Ministerio de Asuntos Exteriores, de la UE y Cooperación.

Este artículo ha sido elaborado por Almudena Martín-González Sánchez, Subdirectora General Adjunta; Victoria Sánchez Cifuentes, Vocal Asesor y M.^a Victoria Carcelén Ordóñez, Subdirectora General de Asuntos Económicos y Financieros. Agradecimiento especial a Antonio Castrillón.

Versión de agosto de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3127.7086>

1. Introducción

El Marco Financiero Plurianual (MFP) establece los límites máximos de gasto de la UE dentro de una programación plurianual de al ▷

menos cinco años y garantiza la evolución ordenada de sus gastos dentro del límite de sus recursos propios.

El artículo 25 del Reglamento del Consejo 1311/2013, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el MFP 2014-2020, dispone que:

Antes del 1 de enero de 2018 la Comisión presentará una propuesta de nuevo marco financiero plurianual. Si no se ha adoptado ningún reglamento del Consejo por el que se establezca un nuevo marco financiero plurianual antes del 31 de diciembre de 2020, los límites máximos y las demás disposiciones correspondientes al último año del marco financiero plurianual deberán prorrogarse hasta que se haya adoptado un reglamento que establezca un nuevo marco financiero plurianual.

Por su parte, y conforme al artículo 312.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE:

El Consejo adoptará con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero

plurianual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.

El próximo MFP será el primer presupuesto para una UE-27 (sin Reino Unido). Además, concurre una serie de circunstancias excepcionales a las que Europa deberá hacer frente, como los efectos de la crisis de la COVID-19, así como otros nuevos desafíos, como la crisis migratoria, el desempleo, los cambios demográfico, tecnológico o climático y la inestabilidad geopolítica.

2. Desarrollo de las negociaciones

Las negociaciones del MFP 2021-2027 se iniciaron formalmente el 2 de mayo de 2018, con la adopción por la Comisión Europea de su propuesta legislativa, integrada tanto por textos legislativos horizontales¹ como por ▷

¹ Reglamento sobre el MFP, Acuerdo Interinstitucional y Decisión del Consejo de recursos propios.

TABLA 1
ESTRUCTURA DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL

Rúbricas	Importe (mill. de euros)
1. Mercado único, innovación y digital	166.303
2. Cohesión y valores	391.974
3. Recursos naturales y medio ambiente	336.623
4. Migración y gestión de fronteras	30.829
5. Seguridad y defensa	24.323
6. Vecindad y el mundo	108.929
7. Administración	75.602
Total	1.134.583
Fuente: Comisión Europea.	

reglamentos sectoriales correspondientes a diferentes programas de gasto².

La Comisión propuso un tamaño para el MFP por importe de 1.134.583 millones de euros (en precios 2018³) en créditos de compromiso, lo que representaba el 1,114 % de la renta nacional bruta (RNB) de la EU-27, con una novedosa estructura en siete rúbricas, frente a las cinco existentes en el MFP 2014-2020 (Tabla 1).

Tras una primera fase de aclaraciones técnicas por parte de la Comisión y el debate de orientación del CAG (Consejo de Asuntos Generales) en septiembre de 2018, la presidencia austriaca comenzó a trabajar a nivel técnico para identificar los elementos de la futura Caja de Negociación (Negotiating Box, NB). En noviembre de 2018 presentó una primera propuesta.

En paralelo, el Parlamento Europeo votó su posición sobre el MFP 2021-2027 el 14 de noviembre.

Durante las negociaciones los contribuyentes netos⁴ defendieron un tamaño del 1% de la RNB (1.018.476 millones de euros), lo que supondría reducir aproximadamente en 115.543 millones de euros la propuesta de la Comisión. Los países «amigos de un presupuesto ambicioso»⁵ apoyaron el tamaño propuesto por la Comisión. El Parlamento Europeo, por su parte, defendía un tamaño de 1.324.019 millones, equivalente al 1,3% de la RNB.

En el Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2018, los líderes tuvieron un primer debate político sobre las propuestas de la

Comisión, que esperaba mayor ambición y un impulso firme para avanzar rápidamente, con idea de fijar octubre de 2019 como fecha límite para el acuerdo. Sin embargo, las conclusiones del Consejo instaban a la presidencia entrante (rumana) a continuar con los trabajos con vistas a alcanzar un acuerdo en el Consejo Europeo en otoño de 2019.

En febrero de 2019, la presidencia rumana presentó una propuesta de simplificación de la Caja de Negociación que no tuvo buena acogida y que, tras unos meses de debates técnicos, fue presentada en el CAG de 18 de junio, siendo muy criticada por algunos Estados miembros.

Bajo presidencia finlandesa, en julio de 2019, se entró en una nueva fase de las negociaciones. El objetivo era que en la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de octubre hubiese un debate de orientación en profundidad sobre la base de un documento de criterios generales. El 4 de diciembre, la presidencia finlandesa presentó su propuesta de Caja de Negociación, por primera vez con cifras por políticas y programas, que fue muy criticada por la mayoría de los Estados miembros (EE MM), incluido España. Con un tamaño del 1,07% de la RNB, inferior al propuesto por la Comisión, pero muy por encima del 1% solicitado por varios EE MM, la Caja de Negociación revisada, lejos de ofrecer una solución de compromiso, alteraba el equilibrio recogido en la propuesta de la Comisión, introduciendo cambios significativos. Por citar los más importantes: el recorte de la dotación de la política de cohesión en 7.443 millones de euros, un 2,25% menos respecto a la propuesta de la Comisión, y el hecho de que, a pesar de que se ha reforzado la PAC (Política Agraria Común), el aumento era solo en el Pilar II (desarrollo rural).

² Adoptados entre el 28 de mayo y el 14 de junio de 2018.

³ Salvo indicación en contrario, todos los importes de este artículo se refieren a precios 2018, tal y como se han negociado y recogido en la NB. Si bien las propuestas de la Comisión también se expresan referenciadas en precios corrientes.

⁴ Denominados cuatro frugales (Países Bajos, Suecia, Dinamarca y Austria) más Finlandia.

⁵ Integrado por los países cohesión: República Checa, Eslovaquia, Hungría, Lituania, Letonia, Estonia, Rumanía, Portugal, Polonia, Grecia, Bulgaria, Malta, Croacia y España.

Por otro lado, la reciente constituida nueva Comisión Europea, liderada por Ursula von der Leyen, presentó, el 11 de diciembre de 2019, su propuesta del Pacto Verde Europeo en línea con los compromisos europeos con el Acuerdo de París sobre el Clima de 2015 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de la ONU.

El Consejo Europeo de 12 y 13 de diciembre, tras debatir las principales características de la Caja de Negociación presentadas por la presidencia finlandesa, invitaba al presidente del Consejo a tomar las riendas de las negociaciones con el objetivo de avanzar en las mismas.

El 14 de enero de 2020, la Comisión publicó su propuesta de Plan de Inversión del Pacto Verde Europeo, que preveía movilizar al menos un billón de euros en inversiones sostenibles en la próxima década. El plan incluía un Mecanismo de Transición Justa, que tiene como uno de sus pilares de financiación el Fondo de Transición Justa (FTJ), que recibiría 7.500 millones de euros de nueva financiación de la UE (llamado *fresh money* o dinero fresco).

El 14 de febrero, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, presentó una nueva Caja de Negociación que mantenía un tamaño del 1,074 %, incrementaba ligeramente la dotación de la rúbrica 2 y aumentaba en 7.500 millones de euros la rúbrica 3, correspondientes en su totalidad al Fondo de Transición Justa. En el Consejo Europeo extraordinario del 20 de febrero los líderes constataron que, si bien la propuesta del presidente había aproximado posiciones, existían aún elementos que dificultaban llegar al acuerdo en los términos planteados.

En marzo, las circunstancias sobrevenidas de la crisis de la COVID-19 ralentizaron las negociaciones. Los miembros del Consejo Europeo dejaron de tener reuniones presenciales y mantuvieron reuniones por videoconferencia. En concreto, en la del 23 de abril, convinieron trabajar en la creación de un Fondo de Recuperación que debía ser de una magnitud suficiente, ir dirigido a los sectores y zonas geográficas más afectados y ser específico para abordar esta crisis sin precedentes. Para ello, encomendaron a la Comisión un análisis de las necesidades exactas y la presentación ▷

TABLA 2
RÚBRICAS DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL

Rúbricas	MFP	MFP	Diferencia	% diferencia
	Mayo 2018	Mayo 2020		
1. Innovación, digital y mercado interior	166.303	140.656	-25.647	-15,42
2. Cohesión y valores	391.974	374.460	-17.514	-4,47
3. Recursos naturales y medio ambiente	336.623	357.032	20.409	6,06
4. Migración y control de fronteras	30.829	31.122	293	0,95
5. Seguridad y defensa	24.323	19.423	-4.900	-20,15
6. Vecindad y el mundo	108.929	102.705	-6.224	-5,71
7. Administración	75.602	74.602	-1.000	-1,32
TOTAL	1.134.583	1.100.000	34.583	-3,05
Fuente: Comisión Europea. https://ec.europa.eu/info/files/communication-commission-eu-budget-powering-recovery-plan-europe_en				

urgente de una propuesta. Con carácter previo, España había presentado⁶, el 19 de abril, un documento con su propuesta de creación de un fondo de recuperación económica para atender los gastos derivados de los efectos de la crisis de la COVID-19 por un importe de 1.500.000 millones de euros, financiado con deuda y que otorgase transferencias a los Estados miembros.

El 27 de mayo, la Comisión propuso su Plan de Recuperación de la UE por importe de 1.850.000 millones de euros con el fin de movilizar las inversiones necesarias. El plan supone una respuesta doble a la crisis a través de:

- El instrumento *Next Generation EU* (NGEU, Unión Europea de Nueva Generación), cuyo objetivo es ayudar a la recuperación económica a través de inversiones y reformas, así como impulsar el presupuesto de la UE con nueva financiación obtenida de los mercados financieros por un importe de 750.000 millones de euros, que se instrumenta a través de una serie de programas de nueva creación o ya existentes en la propuesta inicial de la Comisión.
- El presupuesto a largo plazo de la Unión Europea reforzado para el periodo 2021-2027. El MFP se incrementa hasta 1.100.000 millones de euros, algo más ambicioso que en las últimas negociaciones.

El Plan de recuperación de la Comisión incluye también un refuerzo en el MFP 2014-2020 para el año 2020 por importe de 11.500 millones de euros, como una solución

temporal puente a la crisis de la COVID-19 y que complementa las medidas previamente propuestas por la Comisión en marzo, en su comunicación sobre la respuesta económica coordinada al brote de COVID-19. Entre ellas, se incluye la Iniciativa de Inversión dentro de la política de cohesión (Coronavirus Response Investment Initiative –CRII–), que implica destinar 37.000 millones de euros de la política de cohesión a la lucha contra la crisis del coronavirus⁷.

En la videoconferencia del 19 de junio los miembros del Consejo Europeo debatieron la propuesta sin que se produjesen avances.

Sobre la base de la propuesta de la Comisión, el presidente del Consejo Europeo presentó, el 10 de julio, un borrador de conclusiones que incluía su propuesta de paquete único integrado por la propuesta del NGEU, una versión revisada de la Caja de Negociación del MFP 2021-2027, la propuesta de la Comisión para el MFP 2014-2021 y una propuesta sobre el sistema de financiación de la UE.

El 17 de julio los jefes de Estado y de Gobierno de la UE asistieron presencialmente a uno de los Consejos europeos más largos que se recuerdan. El objetivo estaba claro: era imprescindible alcanzar un acuerdo. Europa tenía que enviar una señal a sus ciudadanos, a los mercados y al mundo. Tras casi cuatro días de duras negociaciones, la madrugada del día 21 se anunciaba, por el presidente del Consejo Europeo, el acuerdo político unánime de sus miembros sobre el paquete global.

En el Gráfico 1 se recoge el reparto entre rúbricas comparado entre las diferentes propuestas de la Comisión Europea y las Cajas de negociación. ▷

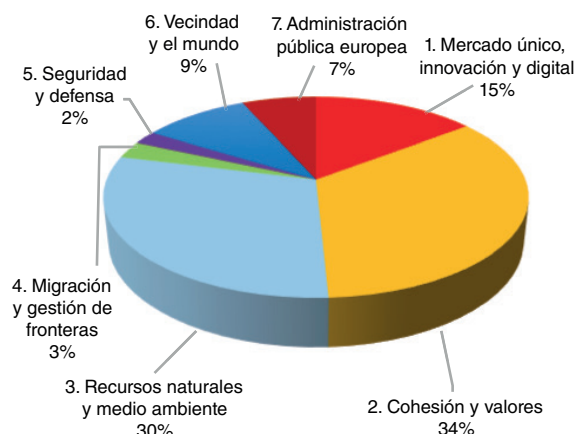
⁶ Otros Estados miembros, como Francia, Alemania o Países Bajos, también circularon propuestas al respecto.

⁷ Posteriormente, se adoptaría el CRII+, que incluye, entre otras, medidas de flexibilización en el uso de los fondos de la política de cohesión.

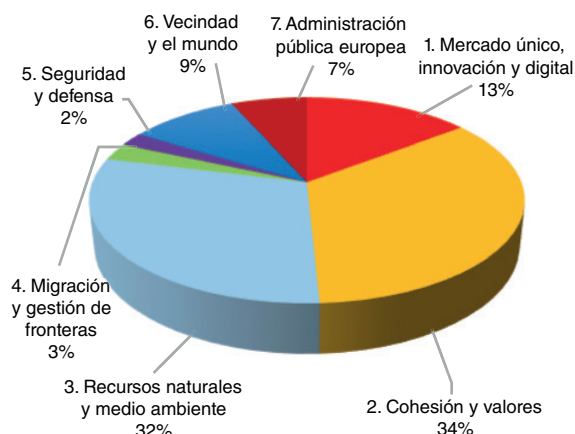
GRÁFICO 1

REPARTO DE RÚBRICAS DE LAS DIFERENTES PROPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA Y LAS CAJAS DE NEGOCIACIÓN

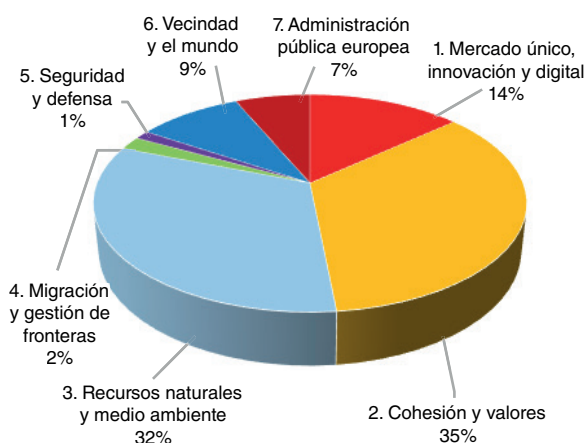
Propuesta MFP 2021-2027. Comisión mayo 2018



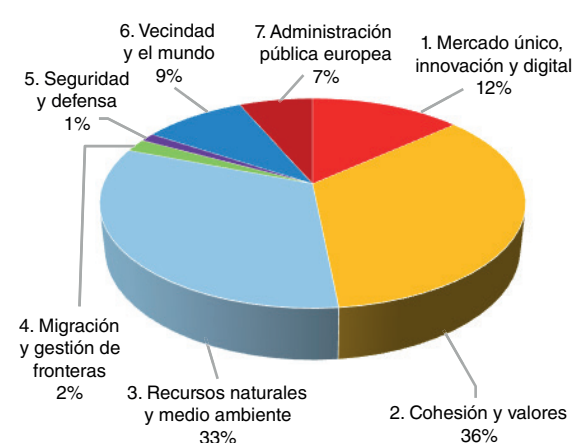
Propuesta MFP 2021-2027. Comisión mayo 2020



Caja de Negociación del presidente del Consejo Europeo 14 febrero 2020



Caja de Negociación del presidente del Consejo europeo de 10 de julio de 2020



Fuente: Comisión Europea y Consejo. Elaboración propia.

3. Contenido de las conclusiones del Consejo Europeo de 21 de julio

Los líderes acordaron que no habría cambios en el MFP 2014-2020, por lo tanto, la solución puente propuesta por la Comisión quedaba descartada.

3.1. Instrumento de nueva generación EU (NGEU)

Constituye un elemento novedoso, temporal y excepcional. Estará dotado con 750.000

millones de euros (el mismo importe propuesto por la Comisión), repartido en 360.000 para préstamos y 390.000 para subvenciones (frente a la propuesta de la Comisión de 500.000 subvenciones y 250.000 préstamos), cuya finalidad es facilitar la recuperación económica de los países o sectores más afectados por la crisis de la COVID-19. Para su financiación la Comisión estará autorizada a pedir prestados fondos en nombre de la Unión en los mercados de capitales. Los ingresos se transferirán a los siguientes programas de la Unión, dirigidos a:



Apoyar a los Estados miembros

- Facilidad de recuperación y resiliencia, con una dotación de 672.500 millones de euros que se utilizará para inversiones y reformas en relación con las transiciones ecológicas y digitales y la resiliencia de las economías nacionales para una recuperación y resiliencia duraderas, en consonancia con los objetivos identificados en el Semestre Europeo.
- *ReactEU*, orientado a aumentar la dotación de cohesión, con las condiciones flexibles establecidas para las iniciativas CRII y CRII+. Estos fondos se destinarán a subvenciones a municipios, hospitales, empleo, planes de trabajo a corto plazo y a liquidez y solvencia de las pymes. La iniciativa *React-UE* proporcionará 47.500 millones de euros de financiación adicional de la política de cohesión.
- Desarrollo rural, con un refuerzo de 7.500 millones y el Fondo de Transición Justa con un importe de 10.000 millones de euros.

Poner en marcha la economía de la UE mediante el incentivo de las inversiones privadas

- Fortalecimiento de *InvestEU*, con un incremento de hasta 5.600 millones para las cuatro ventanas operativas ya acordadas por los colegisladores.

Aprender las lecciones de la crisis y abordar los desafíos estratégicos de Europa

- Un aumento de hasta 1.500 millones para *RescEU*, el mecanismo de protección civil de la UE, que se ampliará y reforzará para dotar a la Unión de una mejor capacidad para responder a futuras crisis de manera flexible.
- Un incremento de hasta 5.000 millones en *Horizonte Europa*, con el objetivo de aumentar el apoyo europeo a las actividades de investigación e innovación relacionadas con salud, clima, resiliencia y transiciones verdes y digitales.

En la Tabla 3 se detalla la comparativa sobre la propuesta de la Comisión y el acuerdo final del NGEU. ▷

TABLA 3
COMPARATIVA SOBRE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN Y EL ACUERDO FINAL DEL NGEU

Next Generation EU (Millones de euros a precios de 2018)	Propuesta Comisión 27/05/20	Conclusiones adoptadas por el Consejo 21/07/20	Diferencias importe/ %	
Facilidad de recuperación y resiliencia transferencias	310.000	360.000	50.000	16,13
Facilidad de recuperación y resiliencia préstamos	250.000	312.500	62.500	25,00
React EU	50.000	47.500	-2.500	-5,00
Horizon Europe	13.500	5.000	-8.500	-62,96
Invest EU	30.300	5.600	-24.700	-81,52
Instrumento de apoyo a la solvencia	26.000	0	-26.000	-100,00
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural	15.000	7.500	-7.500	-50,00
Fondo de Transición Justa	30.000	10.000	-20.000	-66,67
Resc EU	2.000	1.900	-100	-5,00
Programa de salud	7.700	0	-7.700	-100,00
NDCI	15.500	0	-15.500	-100,00
Total Next Generation EU	750.000	750.000	0	0,00

Fuente: Comisión Europea y Consejo. Elaboración propia.

Las mayores dificultades para encontrar consenso durante las negociaciones se centraron en el importe total del instrumento, así como en la determinación de las cantidades que se destinarían para préstamos y subvenciones. Por otro lado, en relación a la facilidad de recuperación y resiliencia, las dificultades se centraron en el procedimiento y la condicionalidad exigida en los planes de recuperación y resiliencia para otorgar la financiación a los Estados miembros. En ambos aspectos la posición defendida por los países frugales encontró firme oposición por parte de España y otros países como Italia y Francia, llegándose finalmente a una solución de compromiso. Los planes de recuperación y resiliencia serán evaluados por la Comisión bajo criterios de coherencia con las recomendaciones específicas por país, así como el fortalecimiento del potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social, y la contribución efectiva a la transición verde y digital. La evaluación de los planes será aprobada por el Consejo, por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión.

Para la financiación del instrumento, es necesario modificar la decisión de recursos propios e incrementar temporalmente los límites máximos de los recursos propios en 0,6 puntos

porcentuales. El reembolso se programará, de conformidad con el principio de buena gestión financiera, para garantizar una reducción constante y previsible de los pasivos hasta el 31 de diciembre de 2058.

3.2. Partida de gastos

El importe total para el periodo 2021-2027 asciende a 1.074.300 millones de euros en créditos compromisos, incluido el Fondo Europeo de Desarrollo (que en el MFP 2014-2020 se sitúa fuera de los techos de gasto), y 1.061.058 millones de euros en créditos para pagos. En la Tabla 4 se recoge una comparativa entre la propuesta de la Comisión de mayo de 2020 y el acuerdo político del 21 de julio.

Se trata de un presupuesto UE:

- *Con una estructura más transparente*, en la que los programas se agrupan en torno a prioridades temáticas de gasto y existe una vinculación entre los ingresos y las políticas de gasto que financian. Más ágil y flexible, se reduce el número de instrumentos especiales y crea una nueva reserva de ayuda solidaria y de emergencia con un importe anual de ▷

TABLA 4
COMPARATIVA ENTRE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN Y LAS CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO

Marco Financiero Plurianual. Rúbricas (Millones de euros a precios de 2018)	Propuesta Comisión 27/05/2020	Conclusiones del Consejo Europeo 21/07/2020	Diferencia importe / %	
1. Innovación, digital y mercado interior	140.656	132.781	-7.875	-5,60
2. Cohesión y valores	374.460	377.768	3.308	0,88
3. Recursos naturales y medio ambiente ..	357.032	356.374	-658	-0,18
4. Migración y control de fronteras	31.122	22.671	-8.451	-27,15
5. Seguridad y defensa	19.423	13.185	-6.238	-32,12
6. Vecindad y el mundo	102.705	98.419	-4.286	-4,17
7. Administración	74.602	73.102	-1.500	-2,01
TOTAL	1.100.000	1.074.300	-25.700	-2,34
<i>Fuente: Comisión Europea y Consejo.</i>				

- 1.200 millones de euros (fusionando dos instrumentos existentes en el MFP anterior). Además, crea una reserva de 5.000 millones de euros para atender las consecuencias del Brexit en los sectores y Estados más afectados. El importe total de los instrumentos cuyos créditos se sitúan fuera de los techos del MFP ascenderá a 20.106 millones de euros. No habrá revisión a medio plazo, inicialmente prevista en la propuesta de la Comisión.
- *Con medidas adicionales de flexibilidad*, relativas a las normas de ejecución en el marco de la política de cohesión y de la PAC, así como a la concentración temática de la ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
 - *Basado en el rendimiento y el cumplimiento con nuevas condicionalidades*, como la climática (se fija el objetivo del 30% del total de gasto en clima), y refuerzo de las ya existentes, como la económica o el cumplimiento del Estado de derecho, que se extiende también al mecanismo NGEU.
 - Reparto entre rúbricas: el mayor volumen de financiación se concentra en las rúbricas 2, Cohesión, resiliencia y valores, y 3, Recursos naturales y medioambiente, que representan cerca del 70% del total del MFP.
 - La rúbrica 1, Mercado único, innovación y digital, tiene una dotación de 132.781 millones, manteniendo las asignaciones propuestas de febrero 2020 para el Programa Espacial en 13.202 millones, de los cuales 8.000 son para financiar el programa Galileo y 4.810 para financiar el programa Copérnico. Al programa Horizonte Europa se destinarán 75.900.
 - En la rúbrica 2 el importe global alcanza los 377.768 millones de euros. Se crean dos subrúbricas, de tal manera que 330.235 millones serán para la subrúbrica de cohesión y 47.533 millones para la subrúbrica de resiliencia y valores.
Los recursos para el objetivo «Inversión para el empleo y crecimiento» ascienden hasta los 322.285 millones, de los cuales 202.299 serán para las regiones menos desarrolladas, 47.789 para las regiones en transición, 27.212 para las regiones más desarrolladas, 42.556 para Estados miembros apoyados por el Fondo de Cohesión, 1.928 de fondos adicionales para las regiones ultraperiféricas (RUP) —de los que se beneficiará la Comunidad Autónoma de Canarias— y 500 para inversión en innovación interregional.
La dotación del Fondo Social Europeo alcanza los 87.319 millones de euros, incluyendo financiación específica por valor de 473 millones para las RUP y las regiones poco pobladas del norte; 175 millones de los recursos del Fondo Social Europeo (FSE) bajo el objetivo “Inversión para el empleo y crecimiento” se destinarán a la cooperación transnacional para apoyar soluciones innovadoras bajo gestión directa o indirecta.
En lo que respecta a la resiliencia, se dota al programa RescUE con 1.106 millones y el programa de Salud con 1.670 millones de euros.
 - La rúbrica 3, Recursos naturales y medio ambiente, tiene una dotación de 356.374 millones destinados a los objetivos de la política agrícola común (PAC) y la política pesquera, así ▷

como del Programa de Acción por el Clima y el Medio Ambiente. De este importe, 258.594 millones se asignarán al Pilar I (gastos de mercado y pagos directos). Por otra parte, el Fondo de Transición Justa se cifra en 7.500 millones. Además, para aquellos Estados miembros⁸ que se enfrentan a desafíos estructurales particulares en su sector agrícola, hayan invertido fuertemente en el gasto del Pilar II o necesiten transferir importes más altos al Pilar I para aumentar el grado de convergencia, dentro del importe global, se asignan dotaciones adicionales.

- El resto de rúbricas representan un volumen total inferior al 20 % del total del MFP. Se crean dos nuevas rúbricas, que reflejan las prioridades políticas de gasto de la UE. La rúbrica 4, Migración y control de fronteras, está dotada con 22.671 millones de euros, y la rúbrica 5, Seguridad y Defensa, con 13.185 millones, de los cuales 7.014 millones corresponden al Fondo Europeo de Defensa, 1.705 al Fondo de Seguridad Interna y 1.500 al Mecanismo conectar Europa (CEF por sus siglas en inglés) para el movimiento de tropas. La rúbrica 6, Vecindad y el mundo, dotada con 98.419 millones (frente a 102.705 de la propuesta de la Comisión), incluye el novedoso Instrumento de vecindad, desarrollo y cooperación internacional (NDICI, por sus siglas en inglés), con una dotación de 70.800 millones, de los cuales el 76% estará destinado a programas geográficos.

3.3. Partida de ingresos

Se propone que el 25% de los costes de recaudación de los recursos propios tradicionales sea para los EE MM (la propuesta de la Comisión era del 10%, el régimen vigente es del 20% y en la propuesta de febrero el 12,5%). El recurso propio actual basado en el IVA será sustituido por el método simplificado y mejorado de la Comisión presentado en enero de 2019, con un tipo uniforme del 0,3%.

En relación al establecimiento de nuevos recursos propios, en una primera etapa se instaurará uno nuevo basado en los residuos plásticos no reciclados, que se aplicará a partir del 1 de enero de 2021. En el primer semestre de 2021, la Comisión presentará propuestas relativas a un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono y a un impuesto digital, que servirán de base para recursos propios adicionales con vistas a su instauración a más tardar el 1 de enero de 2023. En la misma línea, la Comisión presentará una propuesta de revisión del régimen de comercio de derechos de emisión que podría hacerse extensiva al transporte aéreo y marítimo. Por último, en el transcurso del próximo MFP la Unión trabajará para instaurar otros recursos propios, entre los que podría incluirse un impuesto sobre las transacciones financieras. Los ingresos generados por los nuevos recursos propios introducidos después de 2021 se utilizarán para el reembolso anticipado de los préstamos del NGEU.

En cuanto a los mecanismos de corrección, para el periodo 2021-2027 están previstas correcciones a tanto alzado que reducirán la contribución anual basada en la RNB de Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia. A este respecto cabe indicar que la propuesta inicial de la Comisión incluía un régimen ▷

⁸ Bélgica, Alemania, Irlanda, Grecia, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Malta, Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Portugal, Finlandia y España (con una asignación de 500 millones de euros).

transitorio de compensaciones durante los primeros cinco años para su posterior supresión, teniendo en cuenta que la salida de Reino Unido de la UE y la consiguiente desaparición del cheque británico constituía una oportunidad para que las correcciones desaparecieran.

4. Valoración para España

La valoración del resultado del Consejo europeo del 21 de julio, tanto en relación con el MFP 2021-2027 como sobre el instrumento NGEU, es positiva para España. Con respecto a este último, se ha mantenido el importe inicialmente propuesto por la Comisión de 750.000 millones de euros, así como un importe significativo de transferencias, superior al de los préstamos, frente a las peticiones de los frugales de su reducción. España será uno de los países más beneficiados con la financiación del NGEU. Recibirá del instrumento ayudas por importe de 140.000 millones de euros, 72.700 millones en ayudas directas y 67.300 millones en forma de préstamos. Las subvenciones que se otorgarán a través de la Facilidad de resiliencia y recuperación ascenderán a 59.000 millones, y a través del *ReactEu* ascenderán a 12.400 millones. Por lo que respecta al MFP 2021-2027, el conjunto de las intervenciones de la Política Agrícola Común en forma de ayudas directas, de desarrollo rural y de mercado van a tener la misma cuantía que en el marco financiero plurianual 2014-2020.

5. Próximos pasos

Una vez fijada la posición del Consejo, deben retomarse las negociaciones con el

Parlamento Europeo con objeto de finalizar los trabajos relativos a todos los textos legislativos, de conformidad con las bases jurídicas pertinentes y con carácter excepcionalmente urgente para garantizar que la UE pueda responder a la crisis con rapidez y la financiación esté disponible a tiempo.

Por otro lado, será necesario que en cuanto se adopte la decisión sobre los recursos propios, los Estados miembros procedan a su aprobación lo antes posible, de conformidad con sus respectivos requisitos constitucionales, a efectos de su entrada en vigor, que tendrá efectos retroactivos.

El objetivo de la presidencia alemana del Consejo es alcanzar un acuerdo entre las tres instituciones sobre el paquete global antes de final de año, a efectos de garantizar una transición adecuada entre marcos y una efectiva puesta a disposición de los EE MM, en 2021, de la financiación necesaria para su recuperación.

Bibliografía

Comisión Europea (2012). Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 2012 C 326/47. Bruselas: *Diario Oficial de la Unión Europea*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

Comisión Europea (2018). *Paquete legislativo de 2 de mayo de 2018*, integrado por los documentos COM 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327 +ADD. https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_en

Comisión Europea (2020). *Paquete legislativo de 24 de mayo de 2020*, integrado por los documentos COM 442, 443, 44, 445, 446 + ADD. https://ec.europa.eu/info/publications/mff-legislation_en

Comisión Europea (2020) COM 456. *Comunicación: El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>

Comisión Europea (2019). *El Pacto Verde Europeo*. Bruselas. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_6691

Comisión Europea (2020). *Financiar la transición verde: el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo y el Mecanismo para una Transición Justa*. Bruselas. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism

Comisión Europea (2020). *Cohesion Policy and EU Solidarity Fund contribute to the Coronavirus Response Investment Initiative*. Bruselas. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/03/16-03-2020-cohesion-policy-and-eu-solidarity-fund-contribute-to-the-coronavirus-response-investment-initiative

Consejo (2020) COM 441. Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0441R\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0441R(01)&from=EN)

Consejo Europeo (21 de julio de 2020). *Conclusiones del Consejo europeo*. <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

Páginas web consultadas:

Comisión Europea (2017). *The Budget explained*. Bruselas. http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm

Consejo Europeo. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

Consejo Europeo (23 de abril de 2020). *Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo*. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/04/23/>

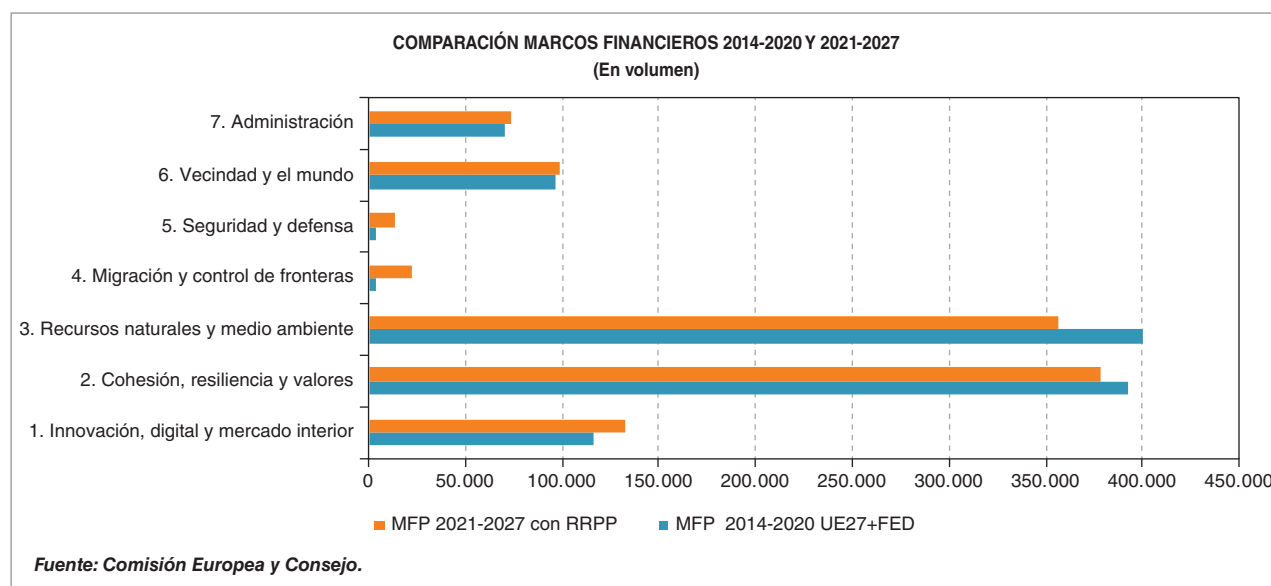
Consejo Europeo (19 de junio de 2020). *Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo*. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/06/19/>

Darvas, Z. (29 de mayo de 2020). An uncompromising Budget. *Bruegel*. <https://european.economicblogs.org/bruegel/2020/darvas-uncompromising-budget>

Feas, E. (2020). *Las cifras del Plan de Recuperación para Europa*. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari86-2020-feas-cifras-del-plan-de-recuperacion-para-europa

Kölling, M. (2020). *Solidaridad y condicionalidad europea en tiempos pos-COVID-19*. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari78-2020-kolling-solidaridad-y-condicionalidad-europea-en-tiempos-post-COVID-19

Anexos

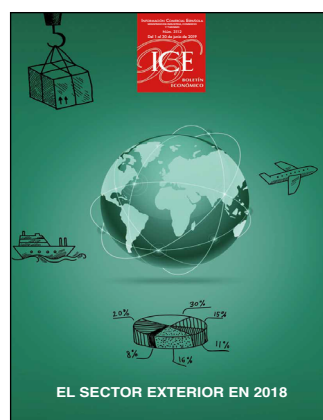
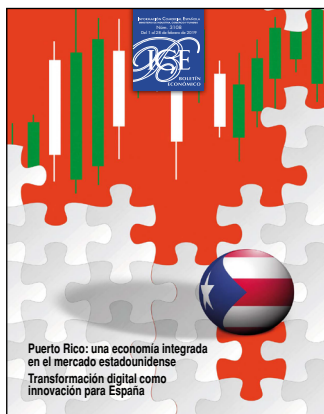


MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027 (EU27)
(Millones de euros. Precios 2018)

Créditos de compromiso	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
1. Mercado único, innovación y digital	19.712	19.666	19.133	18.633	18.518	18.646	18.473	132.781
2. Cohesión, resiliencia y valores	49.741	51.101	52.194	53.954	55.182	56.787	58.809	377.768
2a. Cohesión social, económica y territorial ...	45.411	45.951	46.493	47.130	47.770	48.414	49.066	330.235
2b. Resiliencia y valores	4.330	5.150	5.701	6.824	7.412	8.373	9.743	47.533
3. Recursos naturales y medio ambiente	55.242	52.214	51.489	50.617	49.719	48.932	48.161	356.374
de los cuales: gasto relacionado con los mercados y pagos directos	38.564	38.115	37.604	36.983	36.373	35.772	35.183	258.594
4. Migración y gestión de fronteras	2.324	2.811	3.164	3.282	3.672	3.682	3.736	22.671
5. Seguridad y defensa	1.700	1.725	1.737	1.754	1.928	2.078	2.263	13.185
6. Vecindad y el mundo	15.309	15.522	14.789	14.056	13.323	12.592	12.828	98.419
7. Administración pública europea	10.021	10.215	10.342	10.454	10.554	10.673	10.843	73.102
de los cuales: gasto administrativo de las Instituciones	7.742	7.878	7.945	7.997	8.025	8.077	8.188	55.852
Total créditos de compromiso	154.049	153.254	152.848	152.750	152.896	153.390	155.113	1.074.300
Total créditos de pago	156.557	154.822	149.936	149.936	149.936	149.936	149.936	1.061.058

Fuente: ST 09784/20-ADD1

TÍTULOS PUBLICADOS EN 2019



UNA RESPUESTA A LA PANDEMIA PARA TRANSFORMAR LA ECONOMÍA EUROPEA

La crisis económica desatada por la pandemia de la COVID-19 ha supuesto un reto sin precedentes para la Unión Europea. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en la anterior crisis, la Unión Europea se ha movilizado para dar una respuesta conjunta que ha logrado articular en unos pocos meses. Esto resulta esencial para garantizar la igualdad de oportunidades de los distintos países en la fase de recuperación, independientemente de su capacidad individual de apoyar sus economías, evitando así la creación de nuevas divergencias. En este artículo se presentan, en primer lugar, las medidas europeas a los retos a corto plazo y, en segundo lugar, se describe el plan de recuperación económica que busca allanar el camino para una recuperación simétrica con una perspectiva de medio plazo. La conclusión fundamental es que la Unión Europea ha sabido estar a la altura del reto, ofreciendo una respuesta rápida y eficiente, aunque persiste la necesidad de abordar reformas profundas en el diseño de la Unión para mejorar su capacidad de respuesta ante futuras crisis.

Palabras clave: COVID-19, Unión Europea, plan de recuperación económica, Comisión Europea, Mecanismo Europeo de Estabilidad, Banco Europeo de Inversiones.

Clasificación JEL: E52, E62, F30, F45, G28.

1. Introducción

Mientras que a principios de 2020 se preveía que se mantuviera una tendencia de crecimiento generalizada, aunque en un contexto de cierto agotamiento del ciclo expansivo iniciado en 2013, la irrupción de la pandemia ha dado lugar a la mayor recesión que ha vivido la Unión Europea; una recesión global, con importantes

interrogantes acerca de su magnitud final y la posterior recuperación. Para 2021 se espera una fuerte recuperación en la mayoría de los países europeos, pero es necesario tener presentes los posibles riesgos a la baja, así como el riesgo de que una recuperación asimétrica amplíe las divergencias en la UE, poniendo en peligro el propio proyecto europeo.

Si la contundente respuesta fiscal en un primer momento tuvo un carácter fundamentalmente nacional, desde el principio quedó en evidencia que la respuesta debía ser coordinada, sobre todo a nivel europeo. Frente a un *shock* exógeno común, es fundamental preservar la igualdad de oportunidades en todos ▷

*Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Este artículo ha sido elaborado por Teresa Abad Hernández, Mercedes Buades Toribio, Carla Díaz Álvarez de Toledo, Víctor García Begué, Marta Martínez Guerra y Enrique Ruiz de Villa Saiz.

Versión de agosto de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3127.7088>.

los países europeos para evitar fragmentar el mercado interior. Además, las importantes interconexiones entre las economías europeas implican que si una región se queda atrás en la fase de recuperación, las consecuencias serían negativas para el conjunto de la UE.

Lo cierto es que, aunque el *shock* haya sido exógeno, el impacto está siendo asimétrico. No solo en términos de la gravedad de la pandemia, sino también en la fase de recuperación, dependiendo de la especialización sectorial de las economías o de su estructura empresarial. Esto requiere que la respuesta coordinada se centre, por tanto, en las regiones y sectores más afectados, contribuyendo efectivamente a paliar el impacto de la crisis. En este sentido, la acción común a nivel europeo está justificada, en particular para restablecer la igualdad de condiciones y evitar divergencias entre los Estados miembros de la UE.

El presente artículo se centrará en la respuesta europea a la crisis, en la que cabe destacar, por un lado, las medidas a corto plazo acordadas en el Eurogrupo, que se componen de tres instrumentos (la línea de crédito del Mecanismo Europeo de Estabilidad, el instrumento SURE y el Fondo Paneuropeo de Garantías del Banco Europeo de Inversiones); y por otro lado, el paquete de recuperación europeo acordado por los líderes políticos en el Consejo Europeo del 21 de julio, un paquete integral de 1,8243 billones de euros que combina el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y un extraordinario esfuerzo de recuperación bajo el instrumento Next Generation EU.

2. La respuesta más inmediata a la crisis

Cuando en marzo la pandemia se extendió de forma generalizada en Europa, las autoridades

nacionales pusieron en marcha de forma inmediata medidas orientadas a tres objetivos fundamentales: hacer frente a la emergencia sanitaria, apoyar la provisión de liquidez a la economía y proteger el empleo y a trabajadores, autónomos y población vulnerable.

En este contexto, la magnitud de las medidas implementadas puede variar entre los distintos países en función de la capacidad de apoyo público, lo que afecta a las posibilidades de recuperación de las distintas zonas geográficas, generando riesgos de mayores divergencias. Asimismo, las empresas europeas se benefician de garantías de distinta calidad crediticia en función de su localización geográfica, lo que puede tener un impacto sobre su competitividad, contribuyendo a fragmentar el mercado interior, al igual que sucede con el apoyo estatal a compañías para restaurar su solvencia.

La respuesta más inmediata de las instituciones europeas fue proporcionar un marco adecuado para la implementación de medidas nacionales. El objetivo era evitar que una aplicación mecánica de las reglas europeas impidiera a las autoridades nacionales dar la respuesta necesaria. Por ello, en marzo, la Comisión propuso activar la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, permitiendo a los Estados miembros desviarse temporalmente de la senda de ajuste fiscal establecida para el año 2020 y adoptar así medidas de apoyo a la economía, preservando también la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo. A día de hoy se desconoce cuándo se desactivará esta cláusula para volver al proceso de supervisión fiscal habitual, en un contexto en el que la práctica totalidad de los países europeos superan el umbral de déficit del 3%. Si bien hay ciertos Estados miembros que piden una mayor certidumbre sobre este aspecto, la Comisión prefiere no pronunciarse, teniendo ▷

en cuenta la incertidumbre que rodea de momento las previsiones macroeconómicas, y ha dado indicaciones de que esta flexibilidad se mantendrá también en 2021. En otoño, la Comisión evaluará la situación económica.

En segundo lugar, la Comisión adoptó un nuevo marco temporal de ayudas de Estado, flexibilizando las reglas para el apoyo a empresas por parte de los Estados miembros. Este marco, que desde su adopción en marzo se ha modificado hasta en tres ocasiones, regula las condiciones para prestar apoyo público en forma de subvenciones, recapitalizaciones, garantías o préstamos, así como aseguramiento de la exportación y medidas que reducen costes laborales, fiscales y de seguridad social para las empresas. También prevé medidas específicas para fomentar la investigación, prueba y producción de materiales relacionados con el coronavirus. Si bien el apoyo a empresas ha constituido una parte esencial de la respuesta económica a la pandemia, con el fin de evitar que una crisis de liquidez se convierta en una de solvencia, es necesario resaltar que las diferencias entre países, para proporcionar apoyo a sus empresas, entrañan un riesgo significativo de fragmentación del mercado interior.

En tercer lugar, la Comisión propuso flexibilizar la utilización de los fondos comunitarios, liberando la capacidad restante en el presupuesto comunitario para el año 2020 con el fin de apoyar las medidas implementadas por los países frente a la COVID. Ejemplo de ello es la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus que permite el uso de 37.000 millones de euros bajo la política de cohesión para hacer frente a las consecuencias de la crisis de la COVID-19, así como la flexibilización del uso de los fondos de la Política de Cohesión para luchar contra esta emergencia; la ampliación del Fondo de Solidaridad para incluir gastos

sanitarios derivados de la pandemia (hasta 800 millones para los Estados miembros más castigados); la activación del Instrumento de Apoyo para Emergencias, dotado con 3.000 millones de euros, de los cuales 300 millones serán asignados al programa RescEU para apoyar el aprovisionamiento de equipos sanitarios, o la flexibilización en el uso del Fondo Marítimo y de Pesca y la Política Agraria Común (PAC) para el apoyo a los agricultores.

Otras instituciones reaccionaron igualmente con prontitud, como es el caso de las autoridades monetarias, adoptando medidas contundentes destinadas a contener los costes de financiación y preservar la liquidez. Así, en marzo, el Banco Central Europeo amplió los programas de compras de activos existentes y adoptó el Programa de Compras de Emergencia para la Pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés), dotado actualmente con 1,35 billones de euros. Igualmente, para apoyar la liquidez en la economía real, se han flexibilizado ciertos parámetros en los programas de concesión de liquidez a las entidades de crédito, desarrollando además nuevas operaciones de financiación a plazo más largo (PELTRO).

Por lo que se refiere al sistema financiero en particular, las autoridades supervisoras han optado por flexibilizar temporalmente el cumplimiento de algunos requisitos para facilitar a las entidades el mantenimiento de la liquidez y la financiación a la economía real. Así, el Mecanismo Único de Supervisión ha decidido permitir que los bancos operen temporalmente por debajo de sus niveles de capital y liquidez exigidos en el Pilar 2 guidance (colchón de conservación de capital y ratio de cobertura de liquidez), estimando que esta medida liberará, en términos de requerimientos de capital, hasta 120.000 millones de euros y podría llegar a movilizar hasta 1,8 ▷

billones de euros en préstamos a la economía real. Asimismo, se ha concedido flexibilidad a la hora de clasificar los créditos como dudosos (NPL), ofreciendo un mejor tratamiento a aquellos que cuenten con aval público. Cabe también destacar la recomendación del Mecanismo Único de Supervisión a los bancos de no distribuir dividendos y abstenerse de llevar a cabo recompras de acciones dirigidas a remunerar a los accionistas, al menos hasta finales de 2020. También en el marco de la regulación financiera, se han introducido algunos cambios en el ámbito prudencial para facilitar que los bancos mantengan la financiación a hogares y empresas.

En definitiva, en la respuesta más inmediata a la crisis, el coste recae fundamentalmente en los presupuestos nacionales. Cada país estaría asumiendo individualmente los costes de un *shock* exógeno que tiene un impacto diferenciado entre países, y la capacidad de cada Estado de proporcionar el apoyo adecuado a sus economías y empresas puede terminar por influir sobre las oportunidades de recuperación, entrañando un riesgo de fragmentación del mercado interior. Además, el coste de las medidas financiadas con deuda es diferente para cada país, dadas las distintas condiciones de financiación en el mercado. A menos que se coordine la respuesta, la recuperación puede conducir a una ampliación de las divergencias económicas. Las respuestas nacional y europea constituyen dos caras de una misma moneda y deben estar adecuadamente sincronizadas para reforzarse mutuamente.

3. La respuesta europea a corto plazo

Precisamente para atender a esa necesidad de proporcionar una respuesta europea

adecuada, el 9 de abril, el Eurogrupo alcanzó un acuerdo sobre tres mecanismos para responder a las necesidades a corto plazo derivadas de la crisis, basados en préstamos y garantías, además de apuntar en ese acuerdo la puesta en marcha de un fondo de recuperación que se analizará más adelante. Los tres instrumentos suponen un paquete de 540.000 millones de euros que crea una triple red de seguridad para trabajadores (instrumento SURE de la Comisión), empresas (Fondo Paneuropeo de Garantías del Banco Europeo de Inversiones) y Gobiernos (línea de crédito del Mecanismo Europeo de Estabilidad).

A través del mecanismo SURE, la Comisión otorgará préstamos a los Estados miembros para financiar esquemas de mantenimiento del empleo o medidas similares, por un importe máximo de 100.000 millones de euros (con un límite de 60.000 millones de euros para los tres mayores receptores). Para ello, la Comisión se endeudará en el mercado y trasladará las condiciones de financiación a los Estados miembros, lo que permitirá homogeneizar las condiciones en las que los países financian estas medidas, solventando en parte el problema de fragmentación financiera. Tras la formalización de las garantías por parte de los Estados miembros para apoyar el endeudamiento de la Comisión (por importe de 25.000 millones de euros), los mismos están remitiendo a la Comisión sus solicitudes de fondos. Los días 24 y 25 de agosto la Comisión publicó las propuestas de cantidades a asignar para los primeros dieciséis países que han solicitado el instrumento por un importe total de 87.300 millones de euros, siendo Italia (27.400 millones de euros) y España (21.300 millones de euros) los principales beneficiarios.

A través de una nueva línea de crédito del Mecanismo Europeo de Estabilidad (Pandemic ▷

TABLA 1
PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS A NIVEL UE DESDE EL INICIO DE LA CRISIS

Institución	Propuesta	Fecha	Estado de la propuesta	Quién realiza el gasto	Tipo de medida
COMISIÓN EUROPEA	Iniciativa Europea de Inversión en Respuesta al Coronavirus	3/13/2020	Aprobado	UE	Presupuestaria
	Fondo de Solidaridad		Aprobado	UE	
	Marco temporal de ayudas de Estado	3/19/2020	Aprobado	Estados miembros	Flexibilización de reglas existentes
	Activación de la Cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento	3/20/2020	Aprobado	Estados miembros	
	Instrumento de ayuda de Emergencia e iniciativa RescEU	4/2/2020	Aprobado	UE	Presupuestaria
	Flexibilidad en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos		Aprobado	UE	
	Propuesta de Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)		Aprobado	Estados miembros	
	2021-2027 Marco Financiero Plurianual (+ instrumento NextGenerationEU)	5/27/2020	Acuerdo del Consejo Europeo (instrumentos en proceso de negociación legislativa)	UE	Presupuestaria
BEI	Fondo Paneuropeo de Garantías	4/9/2020	Aprobado	Garantías nacionales mutualizadas	Préstamos, participaciones en <i>equity</i> , garantías...
MEDE	Pandemic Crisis Support	4/9/2020	Aprobado	Estados miembros	Préstamos a EE MM de la zona euro

Fuente: elaboración propia.

Crisis Support ECCL¹) se pretende financiar los costes relacionados con la sanidad, el tratamiento o la prevención de la pandemia, por un importe de hasta 240.000 millones de euros, hasta un 2% del PIB de cada Estado miembro. Este nuevo instrumento supone una adaptación de los instrumentos del Mecanismo Europeo de Estabilidad para hacer frente a este *shock* concreto, no exigiéndose otra condición más que utilizar los fondos obtenidos para financiar los gastos elegibles. De esta forma, los Estados miembros pueden financiar estos costes en condiciones homogéneas, dado que, de nuevo, se repercuten los costes de financiación del Mecanismo Europeo de Estabilidad junto con un margen de 10 puntos

¹ *Enhanced Conditioned Credit Line*, uno de los dos tipos de líneas precautorias del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

básicos y otras comisiones de servicio. Está disponible para todos los países de la eurozona desde el 15 de mayo de este año y hasta finales de 2022, si bien, por el momento, ningún país lo ha solicitado.

A través del Fondo Paneuropeo de Garantías gestionado por el Banco Europeo de Inversiones, los Estados miembros aportarán garantías por un importe de 25.000 millones de euros con el objetivo de movilizar financiación por un importe de hasta 200.000 millones de euros. Las empresas de toda la UE pueden así acceder a una garantía de la misma calidad crediticia (AAA), permitiendo paliar en parte el problema señalado anteriormente de fragmentación del mercado interior por la distinta capacidad de las Administraciones nacionales de proporcionar apoyo a ▷

sus empresas. Además, este es el único instrumento de los tres que contiene un componente de compartición de riesgos, pues las pérdidas se mutualizarían entre todos los países participantes. A falta de ultimar detalles operativos, se espera que las primeras operaciones con cargo a este fondo empiecen a probarse a principios de otoño.

Estos tres instrumentos proporcionan una respuesta ágil y rápida por parte de la UE, mediante soluciones a corto plazo adaptadas a la naturaleza de la crisis. A diferencia de la crisis anterior, esta vez los Estados miembros compartían el diagnóstico de la crisis, causada por un *shock* externo, lo que ha facilitado el diseño de estas soluciones. No obstante, los instrumentos acordados se limitan a proporcionar financiación en condiciones homogéneas, incrementando la deuda nacional, y el coste de las medidas sigue recayendo fundamentalmente en los presupuestos nacionales. Si la capacidad de apoyo de cada país es distinta, estas divergencias se acentuarán en la fase de recuperación. Se necesita también un enfoque coordinado para atender las necesidades de la recuperación, con un tamaño suficiente y proporcional al impacto de la crisis, centrado en las regiones y sectores más afectados, y cuyo coste no recaiga exclusivamente en los presupuestos nacionales.

4. Un plan de recuperación para Europa

El 23 de abril, tras respaldar las medidas a corto plazo acordadas en el Eurogrupo, el Consejo Europeo encomendó a la Comisión Europea que presentara una propuesta para crear un fondo de recuperación europeo ligado al próximo marco financiero plurianual 2021-2027.

En abril, España contribuyó al debate con una propuesta ambiciosa para este plan de recuperación, basada en apoyo no reembolsable a los Estados miembros para limitar el incremento en la deuda nacional, abogando por un paquete suficientemente significativo para hacer frente a la magnitud de la crisis. Para la financiación del instrumento, España proponía emisiones de deuda perpetua de la UE aprovechando las condiciones acomodaticias de la política monetaria. El interés de la deuda se pagaría con cargo a nuevos impuestos europeos, limitando el aumento de contribuciones nacionales. La distribución de los recursos entre los países se realizaría a través del presupuesto comunitario, siguiendo una clave de reparto que tuviera en cuenta el impacto de la crisis. España abogaba por un desembolso ágil de los fondos, lo más rápido posible a partir de enero 2021, durante dos o tres años, ofreciendo financiación para la reconstrucción y priorizando las transiciones ecológica y digital, así como la autonomía tecnológica europea, en línea con las prioridades de la Comisión, con un énfasis particular en los sectores más afectados por las medidas preventivas, como el turismo o el transporte. La propuesta española también abogaba por un Marco Financiero Plurianual ajustado que apoye una recuperación rápida, sostenible e inclusiva en Europa.

El 27 de mayo, siguiendo el mandato del Consejo Europeo, la Comisión publicó su propuesta para un plan de recuperación europeo, junto con una propuesta para el próximo Marco Financiero Plurianual. Según las estimaciones de la Comisión, el paquete propuesto podría tener un impacto macroeconómico considerable en el crecimiento (aumento del PIB real de la UE de entorno al 1,75% en 2021 y 2022, aumentando al 2,25% en 2024) y en el empleo (creación de dos millones de empleos entre ▷

el 2021 y 2024). Además, este impacto positivo no solo se dirigiría a los principales beneficiarios, sino a la UE en su conjunto, dados los importantes efectos de desbordamiento de las inversiones y la ausencia de efecto desplazamiento de la inversión privada (*crowding-out*) en un contexto de bajos tipos de interés.

Por el lado de la financiación, la Comisión propuso crear un nuevo instrumento, llamado Next Generation EU, basado en el artículo 122 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)², que permitiría a la Comisión endeudarse en los mercados por un valor de 750.000 millones de euros, emitiendo bonos con vencimientos comprendidos entre 2028 y 2058. Se trataría de un instrumento de emergencia único, puesto en marcha durante un periodo temporal y utilizado exclusivamente para la respuesta a la crisis y las medidas de recuperación. Los Estados miembros no tendrían que hacer contribuciones adicionales al presupuesto de la UE durante el periodo 2021-2027, ya que los primeros reembolsos tendrían lugar a partir del próximo marco financiero plurianual y durante un periodo prolongado (de 2028 a 2058). La Comisión puso de manifiesto su intención de proponer nuevos recursos propios para hacer frente al repago de esta deuda minimizando el impacto en las contribuciones nacionales.

Por el lado de los gastos, la Comisión propuso que los recursos procedentes de Next Generation EU se destinaran al presupuesto europeo, dotando de 500.000 millones de euros a apoyo no reembolsable y 250.000 millones de euros a préstamos a los Estados miembros. La Comisión proponía reforzar con estos recursos el próximo Marco Financiero Plurianual, incluyendo la creación de nuevos instrumentos para la recuperación.

Con ello se lograría canalizar la inversión hacia donde más se necesita, reforzar el mercado único, intensificar la cooperación en áreas como la salud y la gestión de crisis, y dotar a la UE de un presupuesto para impulsar la transición ecológica y digital. De acuerdo con la propuesta de la Comisión, los fondos de Next Generation EU se canalizarían a través del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 hacia tres pilares:

- La mayor parte de los fondos se destinaría a un primer pilar centrado en el apoyo a los Estados miembros para que se recuperen, reparen y salgan fortalecidos de la crisis: (i) un Mecanismo de Recuperación y Resistencia de 560.000 millones de euros, dirigido a financiar planes de reformas e inversiones presentados por los Estados miembros; (ii) un complemento de cohesión de 55.000 millones de euros, disponible a partir de 2020 y que se asignaría en función de la gravedad de la crisis (conocido como REACT-EU); (iii) financiación adicional para el Fondo de Transición Justa (aumento de 30.000 millones de euros) y para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (aumento de 15.000 millones de euros).
- El segundo pilar se centraría en incentivar la inversión privada: (i) el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (EFSE) estaría equipado con un nuevo Instrumento de Apoyo a la Solvencia para atender las necesidades de recapitalización de empresas; y (ii) la capacidad de InvestEU se vería reforzada, incluyendo un nuevo Instrumento de Inversión Estratégica por valor de 31.000 millones de euros.
- El tercer pilar se centraría en fortalecer los principales programas de la UE ▷

² Artículo que permite al Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptar medidas de apoyo a un Estado miembro en circunstancias excepcionales, con carácter temporal, informando al Parlamento Europeo.

para reforzar el mercado único. Se destinarían fondos adicionales a una serie de programas nuevos o ya existentes, como EU4Health, RescEU u Horizonte Europa, entre otros. En cuanto a la acción exterior, la Comisión también propone reforzar el instrumento de ayuda humanitaria y aumentar el tamaño del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

El 17 de julio, los líderes europeos se reunieron en el Consejo Europeo con la intención de alcanzar un acuerdo político. El Consejo se alargó hasta el 21 de julio, día en que por fin los líderes políticos alcanzaron un acuerdo sobre un paquete integral de 1,8243 billones de euros, que combina el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y un extraordinario esfuerzo de recuperación bajo el instrumento Next Generation EU.

El comúnmente denominado fondo de recuperación (Next Generation EU) mantendrá el tamaño de 750.000 millones de euros inicialmente propuesto por la Comisión, si bien, tras el acuerdo, los recursos se repartirán de la siguiente manera: 390.000 millones de euros en forma de subvenciones a los Estados miembros y 360.000 millones de euros en préstamos, con una composición bastante distinta con respecto a la propuesta inicial de la Comisión. Por un lado, se incrementa la dotación destinada a financiar el principal instrumento, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con un ligero aumento de las transferencias (de 310.000 a 312.500 millones de euros) y un considerable aumento de los préstamos (que pasan de 250.000 a 360.000 millones de euros). Por otro lado, se reducen algunas partidas financiadas por Next Generation EU: (i) se han recortado los fondos para investigación del

programa Horizonte Europa y en las garantías de InvestEU, que en gran parte están destinadas a inversiones estratégicas; (ii) ha desaparecido el Instrumento de Apoyo a la Solvencia, que iba a proporcionar apoyo al capital de las empresas; (iii) la parte del plan destinada a la transición medioambiental ha registrado fuertes recortes, en el segundo pilar de la PAC y en el Fondo de Transición Justa; (iv) se suprimen los recursos destinados al Programa de Salud (EU4Health), así como al apoyo a países terceros, que se cubrirán solo con el presupuesto ordinario.

En total, se estima que España podría llegar a obtener hasta 140.000 millones de euros de los fondos de Next Generation EU, de los cuales 72.700 millones son en apoyo no reembolsable, en el que destacan los 58.640 en apoyo no reembolsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Con cargo a este mecanismo, España también podría obtener unos 67.000 millones de euros en préstamos.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es el principal instrumento del paquete de recuperación acordado, ya que absorberá la mayor parte de los recursos de Next Generation EU con 672.500 millones de euros. El apoyo se distribuye de la siguiente manera: 312.500 millones de euros para apoyo no reembolsable (subvenciones) y 360.000 millones de euros en préstamos. Proporcionará apoyo financiero a gran escala a las inversiones y reformas públicas previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia que elaborarán los Estados miembros, centrándose especialmente en la transición verde y digital y en las prioridades identificadas en el Semestre Europeo. El instrumento, que se basa en el artículo 175 del TFUE (base legal de la política de cohesión), apoyará la recuperación de las regiones más afectadas por la ▷

TABLA 2
COMPARATIVA DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA Y EL ACUERDO DEL CONSEJO EUROPEO
(Miles de millones de euros)

NEXT GENERATION EU (PROPUESTA COMISIÓN)			NEXT GENERATION EU (ACUERDO CONSEJO EUROPEO)		
PRÉSTAMOS	250	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (560)	PRÉSTAMOS	360	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (672,5)
TRANSFERENCIAS	433	310	TRANSFERENCIAS	384,4	312,5
		95			65
		14			5
		10			1,9
		4			
GARANTÍAS	67	11	GARANTÍAS	5,6	Invest EU
		15			
		26			
		15			
FONDOS TOTALES	750		FONDOS TOTALES	750	

Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de la Comisión Europea y el acuerdo del Consejo Europeo.

crisis. Sustituye al Instrumento Presupuestario para la Convergencia y la Competitividad (BICC, por sus siglas en inglés) y al Instrumento de Convergencia y Reforma (CRI), que se encontraban en negociaciones legislativas (el BICC se basaba en la idea de crear un presupuesto para los países de la zona euro).

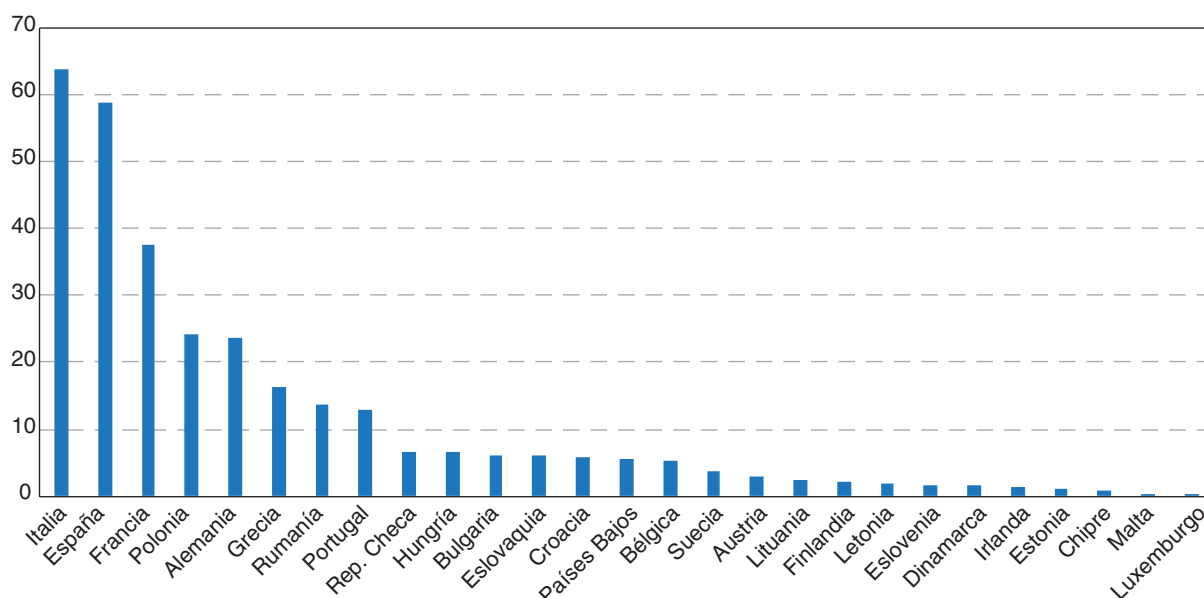
La distribución de los fondos del apoyo no reembolsable, según la clave de reparto acordada en el Consejo Europeo³, permite centrar el instrumento en los países más afectados. Los recursos destinados a transferencias

directas se repartirán de la siguiente manera: un 70% de los recursos se asignarán en 2021 y 2022, mientras que el 30% restante se asignará en 2023 para tener en cuenta la caída efectiva de la economía en 2020 y 2021. De esta manera, España podría llegar a obtener alrededor de 58.640 millones de euros en transferencias directas (siendo el segundo país receptor de fondos después de Italia), de los cuales 43.480 millones de euros se asignarían en 2021 y 2022, y alrededor de 15.150 millones de euros se asignarían en 2023. Los países pueden, asimismo, obtener préstamos con cargo a este mecanismo por un importe máximo del 6,8% de su renta nacional bruta.

En cuanto a la gobernanza del instrumento, aún en negociación, el acuerdo del Consejo Europeo ha modificado los procedimientos con respecto a la propuesta inicial de la Comisión, dando un mayor peso a los países en ▷

³ El 70% de los recursos que se asignarán en 2021 y 2022 seguirá la fórmula propuesta por la Comisión en mayo, que tiene en cuenta tres variables: población; inversa del PIB per cápita de 2019, con un tope del 150% de la media de la UE; y la desviación de la tasa de desempleo media entre 2015-2019 respecto a la media de la UE, con un tope máximo del 150% de la media de la UE y un tope mínimo del 75% para países con un PIB per cápita superior a la media de la UE. El 30% restante se asignará en 2023, reemplazando el criterio de desempleo de la fórmula de la Comisión por un componente dinámico: la pérdida acumulada de PIB registrada en el periodo 2020 y la registrada en 2020-2021, ponderando cada tasa de variación en un 50%.

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA ENTRE ESTADOS MIEMBROS
(Miles de millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir del acuerdo del Consejo Europeo, datos de AMECO y previsiones de verano 2020 de la Comisión Europea.

la decisión, tanto para la aprobación de los planes de recuperación y resiliencia (la aprobación tiene lugar en el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión) como para la aprobación de los desembolsos para los cuales se incorpora la posibilidad de recurrir al Consejo Europeo si no hay consenso en el Comité Económico y Financiero sobre esta decisión: el acuerdo establece que la Comisión no puede tomar ninguna decisión sobre la aprobación de los desembolsos hasta que «el Consejo Europeo haya examinado esta cuestión en detalle». A este respecto, es esencial evitar un procedimiento que pueda dificultar el desembolso final de fondos y retrasar la necesaria recuperación. Este freno de emergencia debería ser un mecanismo de último recurso destinado a no utilizarse, o solo de forma muy excepcional en casos puntuales y bien justificados, si no se quiere poner en peligro un funcionamiento eficiente del instrumento.

En relación al próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027, el acuerdo alcanzado por los líderes se basa en la propuesta que el presidente del Consejo Europeo presentó a los líderes políticos en febrero (sobre la que no se alcanzó un acuerdo por aquel entonces), adaptada para responder a la crisis de la COVID-19 y a la luz de las medidas adoptadas en el marco de Next Generation EU. De esta manera, el presupuesto de siete años de la UE asciende a 1,074 billones de euros, y se describe en mayor detalle en el primer artículo de esta misma revista (SG de Asuntos Económicos y Financieros, 2020).

Asimismo, los líderes acordaron que, en los próximos años, la Unión trabajará en la reforma del sistema de recursos propios y analizará la introducción de otros nuevos. El producto de los nuevos recursos propios introducidos después de 2021 se utilizará para el reembolso anticipado de los préstamos del Next Generation EU. Como primer paso, se introducirá ▷

uno nuevo basado en los residuos plásticos no reciclados y se aplicará a partir del 1 de enero de 2021. Como base para recursos propios adicionales, la Comisión presentará en el primer semestre de 2021 propuestas sobre un mecanismo de ajuste en frontera del carbono, y sobre un gravamen digital, con miras a su introducción a más tardar el 1 de enero de 2023, y trabajará en la introducción de otros recursos propios, entre los que podría figurar un impuesto sobre las transacciones financieras. La introducción de los nuevos recursos propios permitirá hacer frente al repago del endeudamiento derivado del plan europeo de recuperación minimizando el incremento de las contribuciones nacionales.

Sobre la base de la orientación política del Consejo Europeo, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo deben ahora acordar la legislación en que se basan el presupuesto y los programas de financiación sectoriales. El acuerdo alcanzado por el Consejo europeo supone un paso importante, ya que, por primera vez, la Comisión va a emitir deuda en mercados en semejantes cantidades para financiar programas del presupuesto comunitario, apoyando a aquellos Estados miembros más afectados por la crisis. De esta forma, se centraliza parte del coste de la recuperación, y se reparte a lo largo de varios años, lo que resulta adecuado ante la magnitud de la crisis. No obstante, Next Generation EU es un instrumento temporal, sin vocación de permanencia dada su base legal, el artículo 122 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por lo que la idea de crear una verdadera capacidad central de estabilización quedaría descartada por el momento.

Se ha preservado el tamaño total del instrumento Next Generation EU propuesto por la Comisión, 750.000 millones de euros, lo cual

es positivo, ya que constituye una respuesta decisiva y contundente fundamental para generar la confianza necesaria para la recuperación. Además, se ha alcanzado un equilibrio razonable entre apoyo no reembolsable y préstamos, una de las cuestiones más controvertidas. La proporción de apoyo no reembolsable (390.000 millones de euros) se ha reducido sustancialmente tras las negociaciones en el Consejo Europeo, pero se mantiene superior al 50 %, en contra de lo que habían defendido algunos países, que sostenían que el apoyo debía proporcionarse exclusivamente mediante préstamos (principalmente los cuatro frugales: Países Bajos, Austria, Dinamarca y Suecia).

Dentro del apoyo no reembolsable, se ha preservado íntegramente el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el principal programa del paquete, incrementándolo sustancialmente, de 560.000 millones de euros a 672.500 millones. De esta forma, se financiarán inversiones y reformas que permitan mejorar el potencial de crecimiento y preserven la convergencia en la UE. No obstante, desaparece el Instrumento de Apoyo a la Solvencia y se reducen otros programas, especialmente los dirigidos a apoyar inversiones, que tenían como objetivo mitigar el impacto de la crisis en la igualdad de oportunidades de las empresas europeas. Esto plantea un reto para la integridad del mercado interior. Así mismo, se reducen los recursos destinados a InvestEU⁴. De cara al futuro, será fundamental garantizar que InvestEU mantenga una financiación estable en próximos marcos financieros plurianuales, para así atender a las necesidades estructurales de inversión de la UE. ▷

⁴ Programa de inversiones propuesto para el próximo Marco Financiero Plurianual, que tiene por objetivo dar un impulso adicional a la inversión, la innovación y la creación de empleo en Europa.

En el acuerdo del Consejo no se precisa con qué recursos se atenderá al repago de la deuda. Aunque este debate puede tener lugar más adelante, pues el horizonte de repago supera el horizonte del próximo Marco Financiero Plurianual, es importante evitar una carga futura excesiva para los países. En este sentido, la creación de nuevos recursos propios, tal como ha adelantado la Comisión, permitirá evitar un incremento significativo de las contribuciones nacionales. No obstante, existen divergencias tradicionales entre los países con respecto a la creación de nuevos recursos propios que será necesario superar.

Por último, se debe señalar la necesidad de que los desembolsos de recursos tengan lugar rápidamente: además del tamaño del programa, es importante que las inversiones empiecen a materializarse cuanto antes y evitar que una crisis de liquidez produzca daños permanentes en la capacidad productiva. Los Estados miembros han logrado alcanzar un acuerdo en julio, lo cual permite sentar las bases para que los instrumentos estén operativos ya desde enero 2021. A diferencia de la crisis anterior, esta vez se ha acordado un programa de recuperación unos meses tras la materialización de la crisis.

5. Perspectivas de futuro y conclusión

La crisis actual demuestra que, por muy preparadas que estén las economías, con estructuras flexibles y mecanismos de absorción de crisis, los *shocks* económicos son inevitables y su magnitud puede sobrepasar los mecanismos de absorción existentes. Lo que marcará la diferencia será la velocidad de recuperación y la medida en que esa recuperación sea inclusiva, evitando dejar legados duraderos. En un

contexto en que las economías se encuentran altamente interrelacionadas, es cada vez más importante una respuesta conjunta, evitando divergencias y fragmentación del mercado interior. Se debe ofrecer a todas las regiones las mismas oportunidades de recuperación.

La respuesta europea a la crisis esta vez ha sido rápida y eficiente en cuanto a toma de decisiones y aprobación de instrumentos de apoyo. Ahora bien, será clave que los instrumentos aprobados comiencen a funcionar lo antes posible, y que el plan de recuperación europeo se ponga en marcha sin demoras el 1 de enero de 2021, coincidiendo con el inicio del próximo Marco Financiero Plurianual, con mecanismos eficientes para asegurar desembolsos rápidos. Una de las principales ventajas del paquete de recuperación europeo es que ofrece la oportunidad de impulsar la transformación económica, en particular promoviendo las transiciones verde y digital. Permitirá adelantar inversiones necesarias para modelar las estructuras productivas del futuro y avanzar hacia economías más competitivas y sostenibles en beneficio de las generaciones futuras.

Asimismo, aunque la atención en los últimos meses se ha centrado en las prioridades inmediatas asociadas a esta nueva crisis, junto con la recuperación es fundamental volver a abordar las cuestiones pendientes en la arquitectura financiera europea, de forma que se creen las condiciones para una absorción adecuada de futuros *shocks* económicos.

En primer lugar, es necesario completar la unión bancaria, dotándola de todas las herramientas adecuadas para abordar una crisis, protegiendo la estabilidad financiera y evitando la fragmentación del mercado comunitario. En esta ocasión, a diferencia de la última crisis, el sector bancario ha sido un factor estabilizador, proporcionando liquidez a la economía real. ▷

Los avances logrados desde la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión han permitido que las entidades afronten esta crisis en una posición más robusta. No obstante, esta crisis, en función de su severidad o duración, podría tener un impacto significativo en algunos balances, y es necesario que las instituciones de la unión bancaria cuenten con un mecanismo de gestión de crisis coherente, permitiendo que las entidades de crédito puedan seguir jugando su papel relevante en la recuperación. Ello implica alcanzar un acuerdo sobre un paquete que englobe las cuatro áreas identificadas, en diciembre 2019, por el grupo de trabajo de alto nivel sobre un esquema europeo de garantía de depósitos (EDIS, por sus siglas en inglés): (i) un mecanismo de gestión de crisis coherente para todas las entidades de la unión bancaria, (ii) un esquema europeo de garantía de depósitos que jugaría un papel esencial en este mecanismo de gestión de crisis, (iii) medidas para favorecer la integración del sector bancario en Europa (lo que requiere disponer de redes de seguridad comunes como un EDIS) y (iv) medidas para favorecer la diversificación de exposiciones soberanas en balances acompañadas de la creación de un activo seguro de la zona euro que permita preservar la estabilidad financiera.

En segundo lugar, es necesario finalizar la reforma del Mecanismo Europeo de Estabilidad, cuyo principal objetivo es tratar de reforzar su papel como mecanismo de asistencia financiera, mejorando su capacidad de prevención y corrección de crisis en la eurozona. Los principales puntos contemplados en la reforma son: i) la provisión del *backstop* del Mecanismo Europeo de Estabilidad al Fondo Único de Resolución a través de una línea de crédito renovable; ii) aumento de la efectividad de los instrumentos precautorios, haciendo más transparentes y

predecibles los criterios de elegibilidad; iii) clarificación de las modalidades de cooperación entre el MEDE y la Comisión, tanto dentro como fuera de los programas de asistencia financiera; y iv) mejora del marco de sostenibilidad de la deuda pública, simplificando el sistema de votación en las cláusulas de acción colectiva, o aumentando la transparencia y previsibilidad de la metodología sobre el análisis de dicha sostenibilidad con la publicación de la metodología de las instituciones.

En tercer lugar, la zona euro necesita una capacidad de estabilización central apropiada. Con una política monetaria única, necesita poder implementar un *mix* de políticas económicas adecuadas. Asimismo, en un contexto de política monetaria muy acomodaticia, la política fiscal debe jugar un mayor papel en la estabilización de las economías.

Además, para acceder a la capacidad de estabilización, los Estados miembros tendrán que garantizar la sostenibilidad de sus finanzas públicas. Esta crisis va a generar incrementos de deuda sustanciales y será necesario diseñar estrategias de consolidación compatibles con el sostenimiento de la recuperación. Por tanto, será necesario un debate sobre la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la fase de recuperación, y retomar la discusión sobre la reforma del marco de gobernanza económico europeo, discusión que estaba prevista para principios de este año, pero que, a raíz de la crisis del coronavirus, se ha decidido posponer. En este sentido, sería deseable una mayor predictibilidad y transparencia en las reglas fiscales y en el proceso de supervisión fiscal europeo, mediante la utilización de indicadores observables bajo el control de las autoridades nacionales. Así mismo, sería necesaria una visión más coordinada de las políticas fiscales nacionales, tratando de preservar la sostenibilidad de las ▷

finanzas públicas, sin perder de vista el rol estabilizador de la política fiscal: si bien los Estados miembros con una elevada deuda pública deberían fortalecer su posición fiscal construyendo colchones fiscales, al mismo tiempo se les debería exigir con margen fiscal que impulsaran su crecimiento potencial invirtiendo en infraestructura pública y otros gastos productivos, teniendo en cuenta el escenario actual de bajos tipos de interés. Esto también contribuiría a lograr una posición fiscal agregada adecuada para la zona del euro, fomentando un mejor *policy mix* con la política monetaria única del Banco Central Europeo.

A la luz de los retos pendientes, sería necesaria una reflexión sobre el futuro de la Unión Económica y Monetaria. Si tras la crisis financiera de 2008 se decidió crear un cortafuegos como el Mecanismo Europeo de Estabilidad y avanzar en un verdadero proyecto común como la unión bancaria, y con la crisis actual provocada por la pandemia se está creando un instrumento común de emisión de deuda (aunque de carácter temporal), de cara al futuro sería conveniente aprovechar las fases de crecimiento económico para dotar a la Unión Económica y Monetaria de una estructura más resistente, sin esperar a que las reformas se vean forzadas por un contexto de crisis.

En conclusión, podría decirse que la Unión Europea ha sabido responder creativamente a las distintas crisis a las que se ha enfrentado, manteniendo la unidad en torno al proyecto común. La crisis actual supone el mayor reto al que se ha visto obligada a hacer frente en su historia. Con una respuesta adecuada, la Unión tiene la oportunidad de sentar las bases que configurarán el futuro del proyecto durante las próximas décadas. Los *shocks* económicos son inevitables. La Unión Europea debe estar

preparada para lo que pueda venir y para ello será crucial que, durante la fase de recuperación venidera, se realice un verdadero esfuerzo de fortalecimiento de la resiliencia de las economías que la conforman y se aborden los retos pendientes para crear una verdadera Unión Económica y Monetaria.

Bibliografía

Comisión Europea (2020). *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de un Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0139&from=EN>

Comisión Europea (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>

Comisión Europea (2020). *Commission staff working document. Identifying Europe's recovery needs*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economyfinance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf

Consejo de la Unión Europea (2019). *Letter by the High-Level Working Group on a European Deposit Insurance Scheme (EDIS) Chair to the President of the Eurogroup. Further strengthening the Banking Union, including EDIS: A roadmap for political negotiations*. <https://www.consilium.europa.eu/media/41644/2019-12-03-letter-from-the-hlwg-chair-to-the-pep.pdf>

Consejo Europeo (2020). *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020). Conclusiones*. <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf> ▷

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. *Negotiating the EU long-term budget*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/negotiating-the-long-term-eu-budget/>

Eurogrupo (2020). *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>

Gobierno de España (2020). *Spain's non-paper on a European recovery strategy*.

Mecanismo Europeo de Estabilidad (2020). *Term sheet: ESM Pandemic Crisis Support*. <https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20200508-pcs-term-sheet-final.pdf>

Parlamento Europeo (2020). Nota de prensa: *EU summit compromise: positive step for recovery, inadequate in the long-term*. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200721-PR83702/eu-summit-compromise-positive-step-for-recovery-inadequate-in-the-long-term>

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 26 de octubre de 2012, pp. 326/47 a 326/390. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros (2020). Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y Plan de Recuperación para Europa pos-COVID-19. *Boletín de Información Comercial Española* (3127), 3-15.

**Información Comercial Española
Revista de Economía**

6 números anuales

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

**Boletín Económico
de Información Comercial Española**

12 números anuales

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



En
INTERNET



**Cuadernos Económicos
de ICE**

2 números anuales

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

*Iván Santos Esteras**

ESTADO DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR FERROCARRIL

La aprobación del Cuarto Paquete Ferroviario en 2016 supuso la culminación del paulatino proceso de liberalización de los mercados ferroviarios en Europa, con la apertura a la competencia de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril el 14 de diciembre de 2020. En abril de 2019, ADIF Alta Velocidad publicó la capacidad disponible en los tres principales corredores de alta velocidad, que se adjudicaría a los candidatos que se comprometieran a un mayor uso en un periodo de diez años. En este artículo se analiza esta regla de asignación, que ha sido objeto de discusión por su novedoso enfoque, y los efectos que ha supuesto en el proceso de liberalización.

Palabras clave: sector ferroviario, liberalización, ADIF.

Clasificación JEL: L40, R41.

1. Introducción

La aprobación del Cuarto Paquete Ferroviario en 2016, tras un largo proceso de negociación entre Comisión Europea, Consejo y Parlamento, supuso la culminación del paulatino proceso de liberalización de los mercados ferroviarios en Europa que había comenzado en el año 2001. De esta forma, se impuso la apertura a la competencia de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril el 14 de diciembre de 2020.

La transposición de esta disposición al ordenamiento jurídico español, en diciembre de

2018, inició el proceso de liberalización de un sector caracterizado por importantes barreras a la entrada. En particular, en abril de 2019, los administradores de infraestructuras publicaron una oferta de capacidad marco, dando transparencia a la capacidad disponible para las empresas ferroviarias potencialmente interesadas en participar en este proceso. ADIF Alta Velocidad optó por un sistema de asignación que priorizaba las solicitudes de capacidad que aseguraran un uso intensivo de los tres corredores de mayor tráfico en la red de alta velocidad: Madrid-Barcelona, Madrid-Valencia/Alicante y Madrid-Sevilla/Málaga.

Seis empresas participaron en el proceso, siendo adjudicatarias las tres que solicitaron un porcentaje elevado de la capacidad puesta a disposición. Este resultado hace prever un ▷

* Subdirector del Sector Ferroviario. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Versión de julio de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3127.7084>

importante crecimiento de la actividad ferroviaria una vez se despliegan completamente los planes de negocio de los candidatos. El diseño del proceso de adjudicación ha sido objeto de discusión y análisis dado el enfoque novedoso que suponía y el papel jugado en el mismo por el gestor de infraestructuras.

El objeto de este artículo es describir, en primer lugar, la evolución normativa tanto a nivel europeo como español que culmina con la apertura de los servicios de transporte nacional de viajeros. En segundo lugar, se detallará el proceso seguido por ADIF Alta Velocidad para implementar el acceso de nuevos entrantes a la red ferroviaria y, en particular, el modelo diseñado para asignar la capacidad. A este respecto se analizarán las posibles alternativas con que contaba el gestor de infraestructuras para el diseño del proceso de asignación. Finalmente se señalarán otros elementos esenciales para el éxito de la liberalización, como el acceso a las estaciones de viajeros, y su estado actual.

2. Antecedentes

2.1. Marco europeo

Como se ha mencionado anteriormente, la liberalización de los servicios ferroviarios ha sido un largo proceso impulsado desde la Unión Europea. El denominado Cuarto Paquete Ferroviario fija el horizonte para su conclusión con la apertura de los mercados nacionales de transporte de pasajeros.

La progresiva introducción de la competencia en el sector ferroviario se inició con la aprobación del Primer Paquete Ferroviario (2001)¹,

que introdujo la independencia en la gestión del administrador de infraestructuras con respecto a la prestación de los servicios y liberalizó los servicios internacionales de transporte de mercancías, garantizando los derechos de acceso a la red transeuropea a todos los operadores ferroviarios autorizados, de forma transparente y no discriminatoria.

El Segundo Paquete Ferroviario (2004)² se centró en medidas relativas a la seguridad y la interoperabilidad, y en la creación de la Agencia Ferroviaria Europea (ERA)³, encargada de dirigir la labor técnica en materia de seguridad e interoperabilidad. Este paquete, además, estableció la apertura total de los mercados ferroviarios de mercancías el 1 de enero de 2007.

El Tercer Paquete Ferroviario (2007)⁴ se orientó hacia la liberalización del transporte internacional de viajeros, estableciendo el 1 de enero de 2010 como fecha límite para su apertura. Este Tercer Paquete persigue promover la constitución del mercado interior de los servicios ferroviarios mediante un marco estricto de normas de seguridad y la protección de los derechos de los viajeros.

En 2012 se aprobó la Directiva 2012/34/UE que, además de consolidar los diferentes paquetes ferroviarios en relación con la apertura del mercado, introdujo nuevas normas relativas a los cánones de acceso a la red ferroviaria, obligaciones sobre los explotadores de instalaciones de servicio y reforzó las competencias de los reguladores nacionales.

Así las cosas, el 30 de enero de 2013, la Comisión Europea analizó en profundidad el ▷

¹ Directiva 2001/12/CE, Directiva 2001/13/CE, Directiva 2001/24/CE, Directiva 2001/16/CE.

² Directiva 2004/49/CE, Directiva 2004/50/CE, y Directiva 2004/51/CE.

³ ERA (European Union Agency for Railways) es la agencia ferroviaria europea cuya creación se aprobó en el Reglamento (CE) 881/2004 del Parlamento Europeo y el Consejo.

⁴ Directiva 2007/58/EC, Directiva 2007/59/EC, Reglamento 2007/2370/CE, Reglamento 2007/1371/CE.

desarrollo del sector ferroviario en Europa⁵, señalando que: i) se mantenía la segmentación del espacio ferroviario europeo, con una importante carga para las empresas ferroviarias, incluyendo más de 11.000 normas nacionales, costes de homologación del material rodante, etc.; ii) se mantenía el conflicto de interés de los administradores de infraestructuras integrados con las empresas prestadoras de servicios ferroviarios, generando situaciones discriminatorias para los nuevos entrantes; iii) la cuota modal del transporte de pasajeros por ferrocarril se había reducido en los últimos años, a pesar de las inversiones realizadas.

Por ello, la Comisión Europea propuso un amplio paquete normativo, denominado Cuarto Paquete Ferroviario, con el objetivo de impulsar el transporte por ferrocarril y hacerlo más competitivo. Este paquete ferroviario está formado por dos pilares: el pilar técnico⁶ y el pilar de mercado⁷.

El pilar de mercado completa el proceso de apertura gradual de los mercados, iniciado con el Primer Paquete Ferroviario, con la apertura del mercado del transporte nacional de viajeros, y otorga a las empresas ferroviarias el derecho de acceso a las infraestructuras ferroviarias de todos los Estados miembros en 2020⁸. Además, este pilar establece reglas para mejorar la imparcialidad en la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias, evitando comportamientos discriminatorios, e introduce la licitación obligatoria para los contratos de Obligaciones de Servicio Público (OSP) de ferrocarril a partir

del año 2023. Las medidas contenidas en el pilar de mercado tienen como objetivo final aumentar las posibilidades de elección para los usuarios y conseguir una mayor calidad en los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril.

2.2. *Transposición al ordenamiento jurídico español*

En España, el proceso de liberalización se inicia con la aprobación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario⁹, que entró en vigor el 1 de enero de 2005 y liberalizó el transporte de mercancías por ferrocarril¹⁰.

Esta ley creó el Comité de Regulación Ferroviaria (CRF), organismo regulador en España con funciones en la supervisión y resolución de conflictos entre el administrador de infraestructuras ferroviarias y los operadores del mercado ferroviario, o de estos entre sí, y para garantizar el correcto funcionamiento general del sistema ferroviario. La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia suprimió el CRF y atribuyó sus funciones al nuevo organismo regulador.

La Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías, liberalizó los servicios de transporte internacional de pasajeros por ferrocarril a partir del 1 de enero de 2010. Sin embargo, hasta la aprobación del Cuarto Paquete Ferroviario y las perspectivas de liberalización de los servicios nacionales este segmento del mercado no interesó a las empresas ferroviarias alternativas. Tras ▷

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0025&from=ES>

⁶ Directiva 2016/797/UE Interoperabilidad, Directiva 2016/798/UE Seguridad, Reglamento (UE) 2016/796 ERA.

⁷ Directiva 2016/2370/UE, Reglamento (UE) 2016/2337, Reglamento (UE) 2016/2338.

⁸ La Directiva 2016/2370/UE determina que la efectividad de este derecho se aplicará el 1 de enero de 2019, a tiempo para el horario de servicio de 14 de diciembre de 2020.

⁹ Esta ley incorporó al ordenamiento jurídico español las normas comunitarias que integran el Primer Paquete Ferroviario.

¹⁰ En España, la liberalización del transporte de mercancías se produjo dos años antes de la fecha del 1 de enero de 2007, establecida en el Segundo Paquete Ferroviario.

su aprobación, Intermodalidad del Levante propuso un nuevo servicio entre Madrid y Montpellier y Arriva Spain Rail entre A Coruña y Oporto.

Posteriormente, el Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo continuó el proceso de apertura de los servicios de transporte de viajeros en España, liberalizando, a partir del 31 de julio de 2013, los servicios de transporte con finalidad prioritariamente turística¹¹.

Este real decreto ley también previó la apertura de los servicios de transporte nacional de viajeros por ferrocarril mediante la obtención de títulos habilitantes en líneas o corredores establecidos mediante Acuerdo del Consejo de Ministros. El Acuerdo de 13 de junio de 2014 estableció la posibilidad de otorgar un segundo título habilitante para el transporte en el corredor del Levante. Sin embargo, este proceso quedó superado por la inminente aprobación del señalado Cuarto Paquete Ferroviario.

La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (Ley del Sector Ferroviario) incorporó, si bien parcialmente¹², al ordenamiento jurídico español la Directiva 2012/34/UE, que establece el espacio ferroviario único europeo.

Por último, el Real Decreto Ley 23/2018 modificó la Ley 38/2015 para avanzar en la transposición de la citada Directiva 2012/34/UE e incorporar la Directiva (UE) 2016/2370, que

desarrolla el espacio único europeo. Este real decreto ley, además de reforzar la independencia e imparcialidad de los gestores de infraestructuras, estableció la apertura de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril el 14 de diciembre de 2020.

3. Inicio del proceso: acceso a la red ferroviaria

3.1. Oferta de capacidad marco

Propuesta de modificación de la Declaración sobre la Red

La aprobación del Real Decreto Ley 4/2013 y el establecimiento definitivo de la fecha definitiva de la liberalización de los servicios de transporte nacional de pasajeros por ferrocarril despertó el interés por el mercado español de alta velocidad de varios grupos empresariales. Esta situación es inédita en los procesos de apertura en Europa, en los que la competencia se había producido mayoritariamente entre la empresa histórica y un operador alternativo.

Por otra parte, si bien la red española de alta velocidad presenta índices reducidos de utilización, la capacidad de las principales estaciones de viajeros supone un cuello de botella que limita el uso potencial de la totalidad de la red.

Las cuantiosas inversiones necesarias para operar los servicios de transporte de viajeros de alta velocidad, así como las potenciales restricciones a la capacidad disponible, señalaron la necesidad de que el gestor de infraestructuras concluyera acuerdos marco a largo plazo con las empresas ferroviarias. Los acuerdos marco, un instrumento inédito en España, ▷

¹¹ Estos servicios se definen como aquellos en los que la totalidad de las plazas ofertadas en el tren se prestan en el marco de una combinación previa, vendida u ofrecida en venta por una agencia de viajes con arreglo a un precio global en el que, aparte del servicio de transporte ferroviario, se incluyan, como principales, servicios para satisfacer de una manera general las necesidades de las personas que realizan desplazamientos relacionados con actividades recreativas, culturales o de ocio, siendo el servicio de transporte por ferrocarril complemento de los anteriores.

¹² La Comisión Europea ha abierto dos procedimientos de infracción en relación con la transposición de la Directiva 2012/34/UE en España: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_3446 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_859

pero ampliamente utilizado en otros países europeos con redes ferroviarias con restricciones de capacidad, asegura a las empresas ferroviarias una determinada capacidad en la red, si bien no concreta las características específicas que deben establecerse en el proceso anual de asignación de capacidad.

Los acuerdos marco están regulados en el Reglamento de la Comisión Europea 2016/545¹³, que establece que el gestor de infraestructuras puede publicar una oferta de capacidad marco, en la que se dé transparencia a la capacidad total puesta a disposición de terceros, los acuerdos marco suscritos y la disponibilidad para suscribir nuevos acuerdos. Alternativamente, estos pueden optar por esperar a que las empresas ferroviarias soliciten capacidad marco. En este caso, el administrador deberá informar al resto de empresas ferroviarias y candidatos, que, en su caso, podrán mostrar su interés por la misma.

A mediados de abril de 2019, ADIF Alta Velocidad sometió a consulta pública una modificación de la Declaración sobre la Red¹⁴, en la que propuso su oferta de capacidad marco en los tres principales corredores de alta velocidad en España: i) Madrid-Barcelona; ii) Madrid-Valencia/Alicante; y iii) Madrid-Sevilla/Málaga.

La oferta de capacidad marco vinculaba los surcos en las líneas ferroviarias a la capacidad en las estaciones, que, como se ha señalado anteriormente, son cuellos de botella que limitan el uso potencial del conjunto de la red. De esta forma, ADIF Alta Velocidad aseguraba la

capacidad en la línea y las estaciones, con tiempos de rotación de 45 minutos, asegurando una utilización eficiente del material rodante.

Además de dar transparencia a la capacidad disponible, ADIF Alta Velocidad la estructuró en tres paquetes que incluían surcos en los tres corredores señalados anteriormente. El paquete A suponía en torno al 65% de la capacidad marco total; el B, el 30%; y el C, el 5%. El paquete A suponía un ligero incremento de los surcos con respecto a los servicios prestados hasta ese momento por Renfe, mientras que el paquete B permitía un modelo de negocio que compitiera con el anterior en términos de frecuencias. Finalmente, el paquete C podría corresponderse con la entrada de un operador de nicho, encaminado a una competencia esencialmente en precios, dadas sus escasas frecuencias.

Estos paquetes de capacidad se adjudicarían a las empresas ferroviarias que se comprometieran con un mayor uso durante un periodo de diez años. ADIF Alta Velocidad se reservaba la posibilidad de no adjudicar la capacidad marco en caso de que no se alcanzara un aprovechamiento mínimo del 65% de los surcos incluidos en cada paquete.

Visión de la CNMC

La CNMC aprobó un informe sobre esta propuesta el 25 de junio de 2019¹⁵ en el que se valoraba positivamente la iniciativa del gestor, dado que permitía conocer la disponibilidad de capacidad en la red a las empresas ferroviarias potencialmente entrantes al mercado. La ▷

¹³ Reglamento de Ejecución (UE) 2016/545 de la Comisión de 7 de abril de 2016 sobre los procedimientos y criterios relativos a los acuerdos marco de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

¹⁴ La Declaración sobre la Red es un documento que debe elaborar el administrador de infraestructuras en el que debe detallar las características de la red ferroviaria que gestiona, las condiciones de acceso, incluyendo las económicas, y los servicios que se prestan. Este documento debe estar disponible de forma gratuita y en al menos dos idiomas.

¹⁵ Acuerdo por el que se emite informe relativo a las propuestas de ADIF y ADIF Alta Velocidad sobre la modificación de la declaración sobre la red de 2019.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/2541816_2.pdf

capacidad marco ofertada permitía un resultado competitivo en el que convivieran al menos tres operadores con cuotas de mercado potencialmente superiores a las alcanzadas por las empresas alternativas en mercados abiertos a la competencia, como Italia o Austria¹⁶.

Sin embargo, la CNMC, reconociendo las competencias que el marco regulador otorga a los gestores de infraestructuras para optimizar el uso de la red, también señaló que la oferta de capacidad marco adolecía de una excesiva rigidez, lo que restringía excesivamente la libertad de los candidatos para implementar sus modelos de negocio. La adjudicación de capacidad es un proceso regulado que asegura el derecho de las empresas ferroviarias, y los candidatos deben poder solicitar aquellos surcos y corredores que más se ajusten a su propuesta comercial. Por el contrario, el diseño propuesto por ADIF Alta Velocidad se asemejaba más a una licitación pública en el que el gestor determinaba de forma excesiva las peticiones y el resultado del proceso.

Por ello, el Informe de la CNMC señaló que se debía flexibilizar la oferta de capacidad marco permitiendo peticiones que no estuvieran vinculadas a ninguno de los paquetes en los que se estructuraba la oferta de capacidad. Además, los candidatos debían poder solicitar la capacidad en los corredores que consideraran adecuados, por lo que debía eliminarse el límite mínimo de aprovechamiento del 65%. Así, en caso de contar con capacidad, el gestor debía atender todas las solicitudes recibidas.

El interés que había despertado la liberalización del mercado en España podía derivar, como de hecho sucedió, en una sobredemanda que superara la capacidad disponible. Para

esta situación debía preverse, en primer lugar, un proceso de coordinación que intentara satisfacer todas las peticiones. Sin embargo, la coordinación no podía suponer reducciones que desnaturalizaran los modelos de negocio de los candidatos, por lo que, además, debían establecerse criterios de priorización.

La CNMC concluyó que, en una situación de exceso de solicitudes que no pudieran coordinarse, el aprovechamiento de los surcos era un criterio transparente y no discriminatorio para asignar la capacidad marco. El periodo de diez años para considerar las peticiones también resultaba adecuado para equilibrar las situaciones de partida de candidatos con material rodante disponible y otros que debían adquirirlo, lo que retrasaba su fecha de entrada al mercado. Sin embargo, de nuevo, este horizonte no podía entenderse como vinculante, de forma que los candidatos pudieron solicitar capacidad en los ejercicios que consideraron adecuados.

Finalmente, dada la estructura del tráfico de viajeros en España y la importancia del corredor entre Madrid y Barcelona, priorizar el aprovechamiento de todos los corredores también se valoró positivamente como instrumento del gestor para optimizar el uso de la red y extender los beneficios de la competencia a un número mayor de usuarios.

Por tanto, cuando fuera posible, el gestor de infraestructuras debía intentar coordinar y atender todas las peticiones recibidas. Únicamente cuando la demanda de capacidad marco superara la capacidad disponible se aplicarían los criterios de priorización establecidos por ADIF Alta Velocidad, esto es, el mayor aprovechamiento de los surcos ofertados en el plazo de 10 años.

En este caso, la CNMC también señaló que, de priorizar solicitudes, un candidato únicamente podría ser adjudicatario de un paquete de capacidad marco. Además, dichos ▷

¹⁶ De acuerdo con el 6.º Informe de la Comisión Europea sobre el desarrollo del mercado ferroviario, NTV (Italia) y WESTbahn (Austria), que entraron entre 2011 y 2012, contarían con una cuota en torno al 25% y al 20% respectivamente.

paquetes debían ser asignados a candidatos independientes con el objetivo de maximizar el número de empresas compitiendo en el mercado de transporte de viajeros por ferrocarril.

3.2. *Adjudicación de la capacidad marco*

Proceso desarrollado por ADIF AV

El 22 de julio de 2019, ADIF Alta Velocidad publicó la versión definitiva de la modificación de la Declaración sobre la Red 2019, en la que se introdujeron cambios con respecto a la versión inicial. Así, el gestor de infraestructuras eliminó el límite de aprovechamiento mínimo de la capacidad marco para su adjudicación, señalando que, si las solicitudes de capacidad fueran compatibles, todas ellas serían atendidas con el objetivo de maximizar el uso de la red y la entrada de nuevos operadores. Además, se establecía que los candidatos podrían solicitar capacidad de todos los paquetes, pudiendo realizar las solicitudes de capacidad marco que consideraran más adecuadas a su plan comercial, no estando vinculados a solicitar ni todos los servicios ni todos los ejes dentro de un paquete.

En cuanto a los criterios de adjudicación, la Declaración sobre la Red indicó que cuando las solicitudes de capacidad fueran incompatibles se daría prioridad a empresas diferentes, verificándose que no forman parte del mismo grupo empresarial, ni sus socios ostentan participaciones de control o ejercen influencia decisiva en otros adjudicatarios de capacidad. Además, ADIF Alta Velocidad introdujo criterios adicionales de adjudicación de la capacidad marco, que fueron aprobados por la CNMC¹⁷,

en caso de que se produjera igualdad entre varios candidatos: i) compromisos de reducción de la huella de carbono, ii) menor porcentaje de contratos temporales, iii) mayor porcentaje de mujeres empleadas, y, iv) mayor porcentaje de personal con discapacidad.

Las empresas interesadas en prestar sus servicios a partir del 14 de diciembre de 2020 solicitaron capacidad de acuerdo con sus planes de negocio antes del 31 de octubre de 2019. Seis candidatos solicitaron capacidad marco: Renfe, Rielsfera (filial de SNCF), ILSA (Airbus con compromiso de participación de Trenitalia), Motion Rail (filial de Talgo), ECORAIL y EAGLE (participada por Globalvía).

Una vez recibidas las solicitudes, ADIF Alta Velocidad constató que el conjunto de peticiones superaba con mucho la capacidad disponible y hacía imposible el proceso de coordinación previsto para hacerlas compatibles. En el segundo año de apertura del mercado, la capacidad media solicitada ya alcanzaría prácticamente la ofertada, siendo incluso un 10% superior en el caso del corredor Madrid-Barcelona. A partir del horario de servicio 2025-2026, cuando los planes de negocio de los candidatos estuvieran plenamente operativos, la capacidad media solicitada superaría la disponible en un 40%, incrementándose hasta el 70% en el corredor Madrid-Barcelona.

Dada esta situación, el gestor procedió a aplicar los criterios de priorización establecidos en la Declaración sobre la Red. De forma preliminar, ADIF Alta Velocidad valoró si las solicitudes de capacidad resultaban realistas, constatando la solvencia técnica y económica de las mismas, si bien, en el caso de ILSA, se vinculaba a la participación de Trenitalia en su accionariado.

El 27 de noviembre de 2019, el Consejo de Administración de ADIF Alta Velocidad ▷

¹⁷ Resolución sobre los criterios de adjudicación de capacidad marco incluidos en la versión definitiva de la modificación de la declaración sobre la red 2019 de las entidades públicas empresariales Administrador de Infraestructuras y Adif-Alta velocidad.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/2731113_2.pdf

acordó asignar provisionalmente la capacidad marco a Renfe (Paquete A), ILSA (Paquete B) y Rielsfera (Paquete C).

A partir de esta decisión, el gestor de infraestructuras y las empresas adjudicatarias de capacidad marco debían coordinar las solicitudes, incluyendo los aspectos operativos de las mismas, como las paradas intermedias en el trayecto o las prolongaciones a otras estaciones, y firmar el acuerdo marco correspondiente.

Aprobación de los acuerdos marco por la CNMC

En marzo de 2020, ADIF Alta Velocidad envió a la CNMC las propuestas de acuerdos marco con Renfe, ILSA y Rielsfera. La CNMC analizó en sus Resoluciones de 6 de abril de 2020 tanto el procedimiento seguido por ADIF Alta Velocidad para la adjudicación de la capacidad marco como las propuestas de acuerdos¹⁸.

El análisis de la información aportada constató que si bien las peticiones de capacidad eran realistas, no todas afrontaban los mismos riesgos. En particular, si bien ADIF Alta Velocidad concluyó que todos los candidatos contarían con material rodante en la fecha de inicio comprometida de las operaciones, la CNMC identificó riesgos de retraso en aquellos casos en los que los trenes debían fabricarse. La compra, producción y homologación de los trenes de viajeros es un largo proceso que oscila entre los tres y cuatro años¹⁹.

Los planes de negocio de algunos candidatos prevén el inicio de la prestación de los servicios en un periodo muy inferior, por lo que los riesgos de incumplimiento son superiores a los de otros que, o bien ya cuentan con el material rodante, como Renfe o Rielsfera, que prestará sus servicios con trenes que actualmente están circulando en servicios internacionales entre España y Francia, o circulan en la red francesa; o ILSA, cuyos trenes ya se están fabricando sobre la base de un pedido previo de TrenItalia.

Por ello, la CNMC concluyó que ADIF Alta Velocidad había considerado las mismas variables y criterios para valorar las solicitudes de todos los candidatos, siendo las propuestas más realistas en cuanto a la disponibilidad de material rodante y solvencia financiera las de los tres candidatos adjudicatarios de capacidad marco.

En cuanto a las propuestas de acuerdos marco, la CNMC comprobó que su articulado contara con las previsiones mínimas incluidas en el Reglamento de Ejecución 2016/545, en particular: i) la posibilidad de modificar la capacidad marco solicitada anualmente en un determinado porcentaje (10%); ii) las penalizaciones aplicables en caso de incumplimiento de los compromisos adquiridos, si bien señalando que cuando el acuerdo marco se modifique por causa de terceros y se comunique al gestor, estas no serán de aplicación; y iii) la vigencia de los acuerdos marco.

En relación con este último aspecto, la Ley del Sector Ferroviario establece que duraciones de los acuerdos marco superiores a cinco años deben ser excepcionales, estar justificadas y acreditadas en el expediente sobre la base de: i) contratos comerciales, ii) inversiones especializadas o iii) riesgos.

En las Resoluciones de 6 de abril de 2020, la CNMC concluyó que ADIF Alta

¹⁸ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2906442_9.pdf
https://www.cnmc.es/sites/default/files/2906451_0.pdf
https://www.cnmc.es/sites/default/files/2906461_2.pdf

¹⁹ La incorporación de los trenes AVRIL a la flota de Renfe se inició con la adjudicación por su Consejo de Administración el 28 de noviembre de 2016. Renfe prevé que los primeros trenes de la serie 106 estén disponibles para operar en 2021, una vez que pasen las preceptivas pruebas para su autorización de puesta en servicio por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, esto es, cuatro años después de la formalización de la compra.

Velocidad había justificado adecuadamente la extensión a diez años de la vigencia de los acuerdos marco de ILSA y Rielsfera, dadas las inversiones que debían asumir para acceder al mercado español, tanto en términos de material rodante como otros derivados de la red comercial y de operaciones necesarias para permitir la entrada en el mercado español. Por el contrario, en el caso de Renfe, se requirió información adicional dado que, inicialmente, se aportó el material rodante y las inversiones de este candidato para el conjunto de su negocio ferroviario de alta velocidad y no los vinculados a los corredores objeto del acuerdo marco. Además, la antigüedad media de los trenes de Renfe mostraba un riesgo diferencial con respecto a los otros dos candidatos.

Posteriormente, ADIF Alta Velocidad envió información adicional, incluyendo un escrito de Renfe en el que se desagregaba su plan de negocio para la explotación de la capacidad marco objeto del acuerdo. Estas clarificaciones permitieron que la CNMC aprobara su acuerdo marco el 6 de mayo de 2020²⁰, por una duración de diez años.

Una vez aprobados, todos los acuerdos marco se firmaron el 13 de mayo de 2020.

3.3. Resultado del proceso de adjudicación de capacidad marco

La experiencia europea muestra que la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril ha incrementado de forma sensible el número de pasajeros. Por ejemplo, en el periodo 2012-2015, en Italia se incrementó en un 65% el número de pasajeros, un 91% en la República Checa y un 25% en Austria. Este proceso

también ha supuesto una mayor actividad en la red ferroviaria. En Italia, el operador alternativo, NTV, ha incrementado las frecuencias a la vez que ha creado nuevas conexiones, alcanzando una cuota del 26% del mercado nacional en 2016. Esta misma dinámica se observa en Austria, donde la entrada de WestBahn, el operador alternativo, ha permitido aumentar las frecuencias existentes en el corredor Salzburgo-Viena, o en la República Checa, donde la competencia ha llevado a un aumento muy significativo de las frecuencias en la línea Praga-Ostrava²¹.

El resultado del proceso de adjudicación de capacidad marco hace prever una dinámica similar, tanto por el número de surcos adjudicados (+52% como se observa en el Gráfico 1) como por el número de participantes.

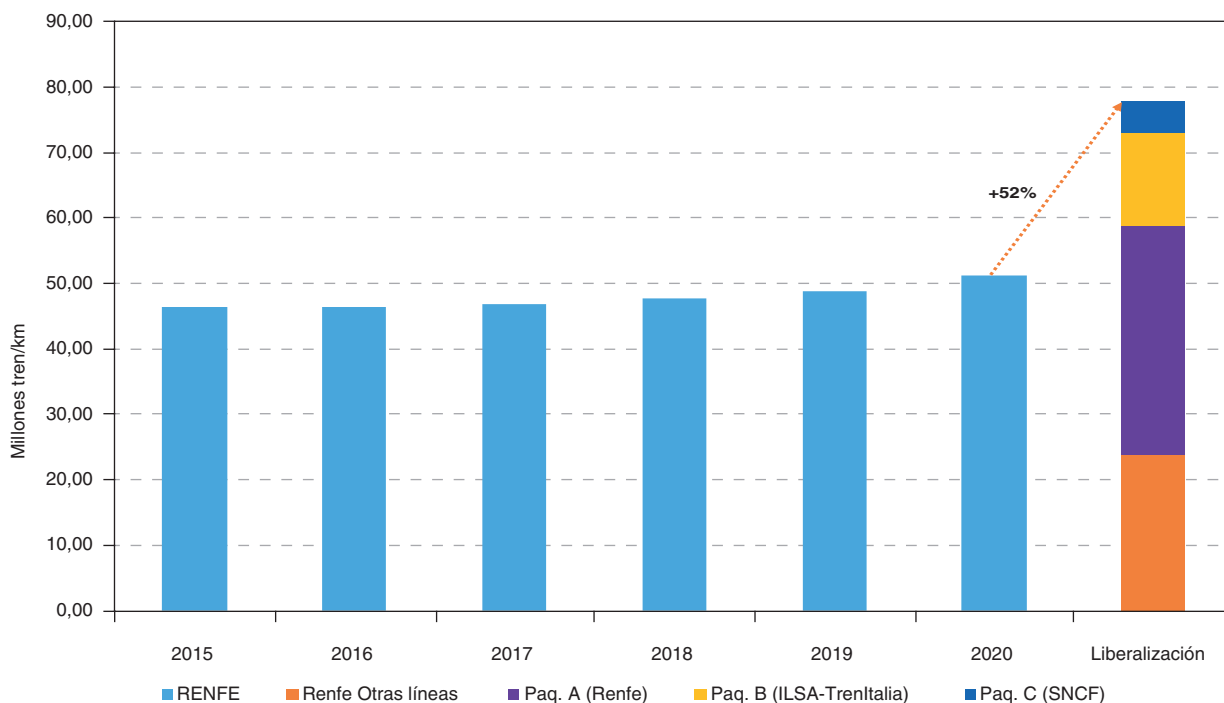
La adjudicación de capacidad marco señala que los beneficios de la competencia se extenderán por los tres principales corredores de alta velocidad en España, evitando un proceso de desceme de mercado que hubiera concentrando la entrada en el corredor entre Madrid y Barcelona.

Dado el incremento de capacidad adjudicada con respecto a la situación actual, es previsible que los precios de los servicios ferroviarios se reduzcan, como ha sucedido en otros países europeos, para atraer viajeros de otros modos de transporte. En este sentido es preciso señalar que, salvo en el trayecto Madrid-Barcelona, donde el avión conserva en torno al 35% de la cuota modal, en el resto de líneas el ferrocarril ya aglutina la práctica totalidad de los viajeros. Por tanto, el crecimiento de este modo de transporte deberá provenir bien de nuevos tráficos ▷

²⁰ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2936034_7.pdf

²¹ Finger, M., Kupfer, D., & Montero-Pascual, J. J. (2016). *Competition in the railway passenger market*. Florence School of Regulation (FSR). European University Institute.

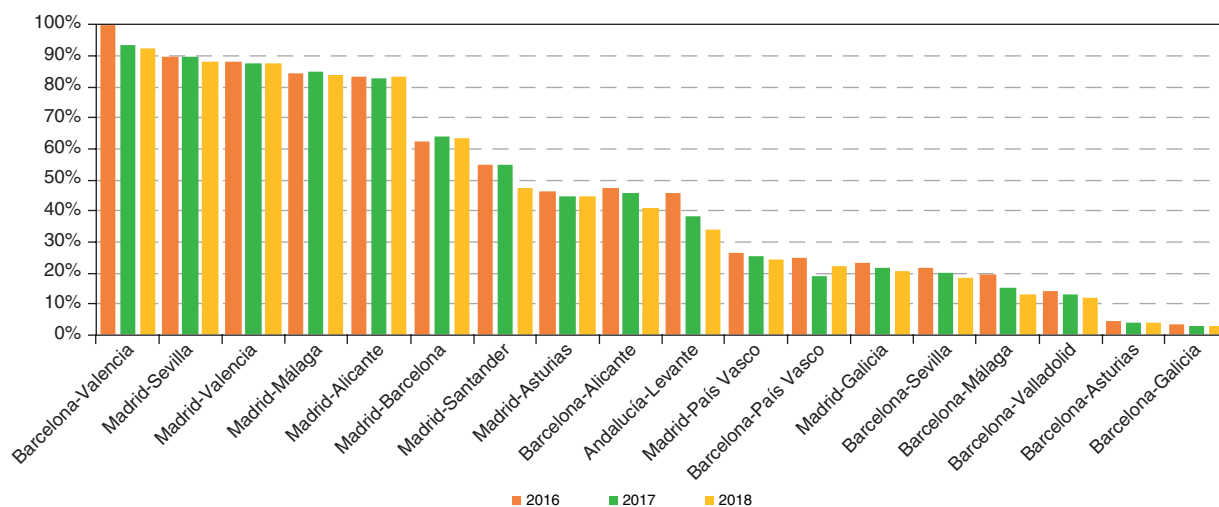
GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD FERROVIARIA EN LA RED DE ALTA VELOCIDAD



Nota: el escenario «liberalización» contempla el tráfico que resultaría al desplegarse completamente los servicios de los candidatos preadjudicatarios de los paquetes de capacidad marco.

Fuente. CNMC.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA CUOTA MODAL DEL FERROCARRIL



Fuente. CNMC. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/2786849.pdf>

inducidos, bien del trasvase modal desde el coche privado.

El modelo de adjudicación de la capacidad marco elegido por ADIF Alta Velocidad ha sido objeto de debate por su novedoso diseño con respecto a la dinámica de adjudicación de capacidad que impera en el sector ferroviario. En un proceso de solicitud de capacidad ordinario las empresas ferroviarias realizan sus solicitudes, que son analizadas, conjuntamente, por el administrador de infraestructuras. Este adjudica los surcos según las solicitudes y, en caso de detectarse incompatibilidades, las intenta coordinar proponiendo modificaciones para dar satisfacción a todas las solicitudes.

ADIF Alta Velocidad detectó un elevado interés en la liberalización del mercado de viajeros, por lo que incluyó los paquetes de capacidad marco y la priorización en función del uso que se ha descrito anteriormente. Con este diseño hay quien ha considerado que el gestor de infraestructuras dirigía excesivamente los planes de entrada de los candidatos, estableciendo *ex ante* el tamaño de los paquetes, tiempos de rotación de los trenes con surcos concatenados, duración de los acuerdos y extensión de la entrada a los tres corredores incluidos en la oferta de capacidad marco.

Además, de acuerdo con este argumento, el propio sistema habría incentivado las peticiones de capacidad de los candidatos, convirtiéndose en una especie de profecía autocumplida en la que, dado que ADIF Alta Velocidad previó una demanda de capacidad por encima de la disponible, estableció un sistema de priorización que incentivaba el uso, forzando a los candidatos a solicitar capacidad por encima de la que inicialmente tenían prevista.

La apertura de un mercado es un proceso complejo, en particular, en un sector como el ferroviario, con elevadas barreras a la entrada

dadas las inversiones necesarias para operar y los costes hundidos que suponen. Además, este sector adolece de restricciones a la capacidad que impiden una apertura similar a la de otros mercados, como en las telecomunicaciones, en los que se produjo la entrada de un elevado número de empresas para, posteriormente, consolidarse en un número más reducido capaz de alcanzar economías de escala.

Las limitaciones en determinadas infraestructuras impiden la competencia de un número elevado de empresas, por lo que es necesario establecer criterios de priorización *ex ante*. En este contexto debe entenderse la iniciativa de ADIF Alta Velocidad, dado que, además, la regulación de la asignación de capacidad no cuenta con reglas concretas, como en la aviación, que aseguran, por ejemplo, *slots* en aeropuertos a las aerolíneas de bandera o reservan una parte de la capacidad a nuevos entrantes.

Una vez fijada la fecha de apertura del mercado mediante el Real Decreto Ley 23/2018, el gestor de infraestructuras debía atender las solicitudes de capacidad de cualquier candidato. Dada la falta de una regulación específica en la asignación de capacidad, *a priori*, la regla de asignación aplicable sería «primero en pedir capacidad, primero en ser atendido», teniendo una ventaja clara aquellos candidatos que ya contaban con trenes.

En este escenario, además, la entrada se concentraría en el corredor Madrid-Barcelona, que aglutina una parte sustancial del tráfico de alta velocidad. Acaparar la capacidad de este corredor tiene el riesgo de evitar la competencia en el resto de la red, limitando su optimización y los beneficios para una parte sustancial de la población.

Por tanto, un candidato con material rodante podría haber solicitado capacidad cuando ▷

el mercado se liberalizara, debiendo ser atendida por ADIF Alta Velocidad. Esta situación suponía el riesgo de desincentivar la entrada de otros entrantes si se concentra en los trayectos más atractivos. En caso de que las mismas empresas que han participado en el proceso de liberalización hubieran mostrado su interés, el gestor habría afrontado una importante sobredemanda sin unas reglas *ex ante* claras de priorización.

De esta forma, es claro que la anticipación de ADIF Alta Velocidad en el diseño de unas reglas claras de asignación de capacidad ha aportado transparencia al proceso y limitado su conflictividad.

El sistema de solicitud de capacidad ordinaria del horario anual tampoco es un referente válido para este proceso. La asignación anual se realiza surco a surco, siendo el gestor el que debe coordinarlos uno a uno. En el caso de los servicios de alta velocidad, los surcos deben tener cierta coherencia, de forma que se maximice el uso de los trenes. Sin la concatenación de los surcos se corre el riesgo de esperas del material rodante en las estaciones terminales de los trayectos hasta el siguiente surco disponible, incrementando los costes de la operación.

Por este motivo, la agrupación de capacidad en paquetes de surcos concatenados, incluida por ADIF Alta Velocidad en la Declaración sobre la Red, responde a la maximización del uso del material rodante.

La coordinación de las peticiones de capacidad es un proceso complejo que, si bien puede suponer cambios menores en los surcos (hora de salida o en paradas intermedias), con un importante exceso de peticiones, el resultado puede determinar el modelo de negocio de los candidatos. En concreto, en el caso de los tres corredores objeto de adjudicación de

capacidad marco, el exceso de demanda suponía que la coordinación hubiera desnaturalizado algunos modelos de negocio, en particular los basados en una competencia en frecuencias para captar el tráfico de negocios, e incluso poner en cuestión la mínima masa crítica para hacer rentable el propio modelo.

Finalmente, como se constató en las resoluciones de la CNMC sobre la aprobación de los acuerdos marco, las inversiones necesarias para competir en el mercado de transporte de viajeros por ferrocarril son elevadas. Por tanto, con independencia del diseño de la oferta de capacidad marco, que efectivamente establecía como criterio de adjudicación el mayor uso de la misma, es improbable que los candidatos incrementaran artificialmente las solicitudes de capacidad marco para asegurarse la entrada. Además de las inversiones señaladas, los acuerdos marco incluían penalizaciones por el incumplimiento de los compromisos asumidos en los acuerdos marco con el objeto de incentivar peticiones de capacidad realistas.

A la vista de los riesgos y costes asociados a peticiones no realistas, es muy discutible que el diseño de la oferta de capacidad marco haya sido el causante de las elevadas solicitudes de los candidatos. Por el contrario, resulta más plausible que el proceso haya despertado un elevado interés que haya debido ser administrado dando transparencia *ex ante* a los criterios de adjudicación.

En definitiva, la oferta de capacidad marco diseñada por ADIF Alta Velocidad fue novedosa y vinculaba su adjudicación a determinadas características del plan de negocio del candidato. En un contexto de exceso de capacidad, una vez introducidas las medidas de flexibilización recomendadas por la CNMC, su diseño habría permitido una optimización de la red ferroviaria en los tres corredores incluidos en el ▷

proceso. Si bien el sistema establecido por el gestor puede haber modificado los planes iniciales de algún candidato, un análisis de las alternativas existentes de acuerdo con el marco regulador muestra que, o bien el resultado habría sido similar, dado el interés despertado por la liberalización en España, o habría desembocado en una desnaturalización de los modelos de negocio que habría restringido la pluralidad de la oferta o, incluso, cuestionado la viabilidad de algunas de las iniciativas de entrada.

4. Próximos pasos

Una vez finalizada la adjudicación y firmados los acuerdos marco, ADIF Alta Velocidad debe ofrecer la capacidad que no fue asignada en la primera fase mediante una actualización de la oferta de capacidad marco. A la vista de los surcos no solicitados, los candidatos podrán solicitar la firma de un acuerdo marco en caso de que dicha capacidad remanente permita ofrecer servicios de forma viable.

A este respecto, es relevante el impacto de la crisis generada por la COVID-19, tanto por los retrasos en las modificaciones del material rodante y su fabricación por el cierre de los centros productivos como por los efectos de la situación económica en la demanda de transporte.

Los acuerdos marco prevén que los compromisos adquiridos por los candidatos no serán de aplicación en una situación de fuerza mayor²². Además, el artículo 13.3 del Reglamento 2016/545 establece que las penalizaciones no serán de aplicación «cuando el acuerdo

haya sido modificado o anulado por causas ajenas a la voluntad del candidato y que hayan sido comunicadas sin demora al administrador de infraestructuras».

Tanto los acuerdos marco como la normativa que los regulan prevén mecanismos para hacer frente a la situación creada por la COVID-19, si bien con diferencias relevantes entre ellas. Así, mientras que la aplicación de la cláusula de fuerza mayor no supone la modificación del acuerdo marco y, por tanto, la liberación de la capacidad marco, la aplicación del Reglamento 2016/545 sí supone su actualización y, en su caso, la modificación de la oferta de capacidad marco, permitiendo que aquella que no vaya a ser aprovechada se solicite por terceros.

El gestor de infraestructuras deberá decidir el alcance de las excepciones al cumplimiento del acuerdo marco por razones de fuerza mayor sin exigir su modificación. Desde un punto de vista competitivo, y dado el exceso de peticiones recibidas, sería recomendable modificar los acuerdos marco si se constatará que algún adjudicatario no solicitara de forma continuada la capacidad comprometida, poniéndola a disposición de terceros.

Por otra parte, según el artículo 59 de la Ley del Sector Ferroviario, los candidatos deben comunicar con antelación los servicios que se solapen con itinerarios sujetos a obligaciones de servicio público (OSP). El acceso a la red ferroviaria podría restringirse si pusieran en riesgo el equilibrio económico del contrato de servicio público, algo que debe analizar la CNMC.

Tanto ILSA como RielSfera han comunicado su intención de prestar servicios en líneas de alta velocidad coincidentes con el servicio AVANT de Renfe, sujeto a OSP²³. En caso ▷

²² Ver Anexo J de la Declaración sobre la Red de ADIF Alta Velocidad. http://www.adifaltavelocidad.es/es_ES/conocenos/doc/DR_ADIF_AV_V1_2020_20200604.pdf

²³ <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/transporte/nuevos-servicios-ferroviarios>

de que se solicite la prueba de equilibrio económico, la CNMC deberá analizar estos servicios de acuerdo con la metodología que aprobó el 16 de julio de 2020²⁴.

El acceso a las instalaciones de servicio, en particular estaciones de viajeros y talleres de mantenimiento, es un elemento esencial para la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril. En el primer caso, la experiencia italiana muestra las dificultades que pueden afrontar las empresas alternativas para ocupar espacios y dar servicio a sus clientes en igualdad de condiciones con la empresa establecida. De hecho, el regulador hubo de intervenir para asegurar el acceso del nuevo operador (NTV) a las estaciones gestionadas por el administrador de las infraestructuras (RFI), incluyendo espacios para la colocación de máquinas expendedoras de billetes en los vestíbulos de las estaciones o para las salas VIP²⁵. En relación con el mantenimiento de los trenes, NTV optó por construir su propio taller con una inversión aproximada de 90 millones de euros²⁶.

En el caso español es necesaria la adaptación a un entorno multioperador de estas instalaciones, diseñadas para prestar servicios a una única empresa. ADIF Alta Velocidad publicó las características de las principales estaciones de alta velocidad, así como los espacios disponibles, su ubicación y criterios de asignación en la Declaración sobre la Red publicada en diciembre de 2019, un año antes de la liberalización del mercado²⁷. La CNMC analizó la propuesta del gestor en el Informe de 21

de noviembre de 2019²⁸, valorando de forma positiva la información publicada y la consideración de criterios cualitativos de representatividad y protagonismo en la distribución de los espacios de venta de billetes en las estaciones, si bien se consideró que estos criterios debían también aplicarse a otros espacios, como las salas VIP.

Renfe Mantenimiento, titular de la mayor parte de las instalaciones de mantenimiento y en particular las relacionadas con los trenes de pasajeros, también publicó su oferta de servicios en la Declaración sobre la Red. De acuerdo con la oferta publicada, esta empresa ofrece a terceros todas las operaciones que supongan estadías de hasta siete días en el taller. A este respecto es necesario destacar la proactividad de esta empresa en ofrecer sus servicios a terceros, lo que sin duda facilitará la entrada de empresas en el mercado de prestación de servicios de viajeros, dados los plazos que supone la construcción de un taller propio.

Finalmente, la regulación de los cánones ferroviarios es un elemento fundamental para las empresas ferroviarias dado su peso en los costes totales, que pueden alcanzar el 45% en el caso de los servicios de alta velocidad. A este respecto, la CNMC informó una propuesta de Anteproyecto de Ley del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) por el que se modifica el sistema de aprobación de los cánones ferroviarios²⁹. Actualmente, este proceso se inicia con una propuesta del gestor de infraestructuras que es sometida a consulta de las empresas ferroviarias, que es supervisada por la CNMC y finalmente comunicada al MITMA para su incorporación en la Ley de Presupuestos Generales de Estado. ▷

²⁴ <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3058981.pdf>

²⁵ Por ejemplo, las operaciones de NTV en la estación de Rimini (Italia) han sido objeto de conflicto con RFI por el retraso de varios meses en las obras necesarias para construir un andén para que operen los trenes de alta velocidad por parte de RFI (Trepas, 2018).

²⁶ International Railway Journal (14 de diciembre de 2011).

²⁷ http://www.adifaltavelocidad.es/es_ES/conocenos/doc/DR_ADIF_AV_V1_2020_20200604.pdf

²⁸ <https://www.cnmc.es/sites/default/files/2758165.pdf>

²⁹ <https://www.cnmc.es/sites/default/files/2920257.pdf>

Tanto la CNMC como la Comisión Europea han cuestionado este modelo porque podría incumplir los requisitos de independencia de los gestores de infraestructuras establecidos en el marco europeo. Además, en los últimos años, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado no se ha producido anualmente, lo que ha retrasado la aplicación de las modificaciones propuestas por los gestores de infraestructuras, en particular, aquellas que orientaban los cánones a los costes directos.

La nueva propuesta del MITMA permitirá que ADIF y ADIF Alta Velocidad aprueben los cánones mediante su publicación en la Declaración sobre la Red. Gracias a esta modificación, los cánones ferroviarios deberían convertirse en una herramienta de gestión de la red ferroviaria que incentive su uso.

5. Conclusiones

La liberalización de los servicios de transporte de pasajeros culmina un largo proceso que se inició en 2005 con la liberalización de los servicios de mercancías. La red ferroviaria de alta velocidad cuenta con características que facilitan la entrada de nuevas empresas, como son su bajo nivel de congestión y su independencia de los servicios más intensivos en capacidad, como, por ejemplo, las cercanías de los grandes núcleos de población. Esta situación explica el interés despertado por el proceso, en el que han participado seis empresas, un escenario inédito en Europa.

De acuerdo con la experiencia de otros países europeos, la apertura de estos servicios puede reportar importantes beneficios para los usuarios, el gestor de las infraestructuras y la sostenibilidad del transporte en España. Las peticiones de capacidad indican que la

actividad ferroviaria se incrementará sustancialmente, lo que contribuirá a rentabilizar las cuantiosas inversiones realizadas en la red ferroviaria de alta velocidad. Además, el previsible incremento del tráfico facilitará la sostenibilidad financiera de ADIF Alta Velocidad, que afronta el proceso con una deuda de más de 16.000 millones de euros. Finalmente, la competencia entre las diferentes empresas puede propiciar el cambio modal al ferrocarril, un medio más sostenible que otros, como el coche privado.

La participación en el mercado de las empresas ferroviarias requiere acceder a la red ferroviaria. ADIF Alta Velocidad abordó este aspecto dando transparencia a la capacidad disponible y proponiendo un sistema de asignación relativamente novedoso, basado en paquetes de surcos concatenados en los tres principales corredores de alta velocidad, que se adjudicarían al candidato que se comprometiera a un mayor uso en un periodo de diez años.

Si bien este esquema no se ajusta al estándar que impera en el sector ferroviario, ha resultado útil para asegurar una transición ordenada, garantizando que no se produzca una discontinuidad en la prestación de los servicios ferroviarios. Además, asegura una competencia entre tres modelos de negocio muy diferentes y con un incremento de más del 50% con respecto a las frecuencias actuales.

El proceso de apertura requiere, además de la capacidad en la red, el acceso a otras instalaciones ferroviarias, como las estaciones de viajeros y talleres de mantenimiento. A este respecto es necesario destacar que los principales explotadores de las mismas ya han publicado las condiciones de acceso, permitiendo que los candidatos adjudicatarios de capacidad conozcan las condiciones en las que ▷

podrán prestar sus servicios en las estaciones o mantener sus trenes.

Finalmente, en relación con una de las principales partidas de costes de las empresas, los cánones ferroviarios, se está modificando la Ley

del Sector Ferroviario para desvincularlos de los Presupuestos Generales de Estado. Esta propuesta debería convertir los cánones ferroviarios en una herramienta de gestión de la red y no en una figura tributaria como hasta la fecha.

*Teresa Molina Schmid**

SIMBIOSIS PESCA-MEDIO AMBIENTE: LAS ORGANIZACIONES REGIONALES DE PESCA

Existe una simbiosis o relación de mutuo provecho entre las actividades pesqueras y la protección del medio marino, una colaboración necesaria y natural entre una actividad económica y la salvaguardia del medio natural en que se produce. Las presentes líneas quieren despertar el interés sobre la historia y el papel de las organizaciones regionales de pesca, unas grandes desconocidas, en relación con la simbiosis pesca-medio ambiente, como elemento para dar respuesta a los retos a los que se enfrenta la humanidad en la gobernanza de los océanos, de cara, en especial, a cumplir el objetivo 14 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas: conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos.

Palabras clave: conservación y gestión de recursos pesqueros, organismos internacionales, Naciones Unidas.

Clasificación JEL: F53, Q22.

1. Introducción

Las organizaciones regionales de pesca son unas grandes desconocidas para la ciudadanía en general y para muchos de los actores relacionados con la protección del medio ambiente. Por esta razón, las presentes líneas se proponen dar conocer estas importantes organizaciones internacionales, tanto por su valioso papel histórico —pronto se van a cumplir cien años desde la creación de la primera de este tipo de organizaciones— como de cara al

futuro, en materia de protección del medio ambiente marino y en favor de la sostenibilidad.

Ya muchos años antes de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio humano, celebrada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, que marca el inicio del movimiento a favor del medio ambiente, se habían puesto en marcha iniciativas de conservación del medio marino a través de dicho tipo de organizaciones, con el fin de proteger determinados *stocks* pesqueros. Es el caso de la firma entre Estados Unidos y Canadá, en 1923, del convenio que creó la Comisión Internacional del Fletán del Pacífico para gestionar dicha especie. Había producido una gran disminución del *stock* en 1910 desde que, en los años noventa del siglo XIX, se comenzaron a utilizar barcos a vapor para dicha pesquería, por lo que fue la propia ▷

*Subdirectora General Adjunta en la Subdirección General de Acuerdos y Organizaciones Regionales de Pesca, Dirección General de Pesca Sostenible. Secretaría General de Pesca. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Versión de agosto de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3127.7085>

industria la que solicitó a ambos Gobiernos que pusieran en marcha una gestión internacional de la pesca del fletán en el Pacífico.

El objeto de estas líneas es resaltar la simbiosis o relación de mutuo provecho existente entre las actividades pesqueras y la protección del medio marino, la colaboración necesaria y natural entre una actividad económica y la salvaguardia del medio natural en que se produce. Esta simbiosis no ocurre en relación con la mayoría de las demás actividades marítimas. El transporte marítimo, la extracción petrolífera o minera, las energías oceánicas, por citar unos ejemplos, no se ven afectados por el estado de los recursos naturales marinos, al contrario de lo que ocurre con la pesca.

Es interesante tener en cuenta que el medio ambiente, por decirlo de alguna manera, es un interés sin un grupo de interés que lo apoye, y carece, por consiguiente, de voz (Krämer, 2007). Como apuntan Bándi y otros autores (2007), la meta fundamental de los grupos de interés es obtener transferencias, rentas económicas de otros: «Están en el lado de la demanda de la formulación de políticas e intentan manipular a quien hace las políticas para conseguir las decisiones políticas deseadas». Por tanto, siguiendo la idea de estos autores, la consecuencia lógica es que la protección del medio ambiente sufre bajo esta carencia de grupo de presión económica. Ahora bien, todas aquellas actividades económicas que se benefician de proteger los recursos naturales generan una oportunidad de sinergias en el campo ambiental y crean indirectamente el grupo de presión para conseguir avanzar en la protección del medio ambiente.

La alianza natural y necesaria entre la actividad económica extractiva pesquera y la protección de los recursos pesqueros naturales se demuestra en que, ya décadas antes de la

citada Cumbre de Estocolmo, se pusieran en marcha en el mundo diferentes organizaciones pesqueras implicadas en tareas de conservación, tal y como vamos a ver a continuación. La simbiosis tiene también un gran potencial de cara a los retos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas respecto al medio marino (objetivo 14). Las presentes líneas quieren despertar el interés sobre la historia y el papel de las organizaciones regionales de pesca, y presentar las posibilidades que brinda la simbiosis pesca-medio ambiente como elemento para dar respuesta a los retos a los que se enfrenta la humanidad en la gobernanza de los océanos.

2. ¿Qué son las organizaciones regionales de pesca?

Se trata de organizaciones que se establecen vía acuerdo entre Estados con intereses comunes respecto a la pesca en un área de aguas internacionales o una especie concreta. Conforman, en la práctica, una red de organismos internacionales que trabajan por la sostenibilidad a largo plazo de las pesquerías mundiales (Clark, 2011). Su misión es evitar los conflictos de intereses entre los países por causa de la explotación de los recursos marinos y garantizar un equilibrio sostenible entre la explotación de los recursos y su conservación.

En estos momentos hay unas cincuenta organizaciones que forman parte de la familia de las organizaciones regionales de pesca. Una parte importante solamente ofrece asesoramiento a sus miembros, pero un grupo de estas organizaciones regionales de pesca tiene encomendadas tareas de ordenación y puede adoptar medidas de conservación y ▷

gestión legalmente vinculantes. Son las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP)¹.

Como indica Lodge (2007), las OROP son fundamentales para resolver las crisis pesqueras internacionales, ya que, al reunir países costeros y países pesqueros, gestionan la mayoría de los recursos pesqueros del mundo (Lodge, 2007).

La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, más conocida como FAO (acrónimo de Food and Agriculture Organization), creada en el año 1947 como organismo de Naciones Unidas para las actividades agrícolas, forestales y pesqueras, es la organización de Naciones Unidas de referencia de las OROP, a las que presta diferentes tipos de apoyo. Varias de las OROP se han establecido incluso dentro del marco institucional de FAO.

3. Necesidad de gestionar los recursos pesqueros

Como imagen de la magnitud del sector pesquero basten unos datos: en 2018 se capturaron en el mundo 96,4 millones de toneladas de productos pesqueros, dando empleo a 40 millones de personas. Asegurar la gestión sostenible de la pesca es un reto inmenso, habida cuenta de que un 15% de las capturas son ilegales.

Para entender el régimen de la gestión de los recursos pesqueros se ha de partir del Convenio de Naciones Unidas de Derecho del Mar

de 1992, que diferencia entre aguas bajo jurisdicción de los Estados, que llegan hasta el margen exterior de las llamadas Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) —en general, 200 millas náuticas—, y, por otro lado, el resto, las aguas internacionales o alta mar. Los Estados costeros tienen, respecto a su ZEE, no solo el derecho a explotar los recursos pesqueros, sino también obligaciones sobre la conservación de los mismos. Respecto a las aguas internacionales, hay una obligación compartida sobre su gestión y conservación entre Estados costeros y el resto de Estados, en concreto los países que abanderan barcos pesqueros que faenen en el alta mar. El derecho internacional alienta a los Estados a cooperar, con el fin de conservar y gestionar los recursos vivos en alta mar, mediante la creación de una OROP. Existe, por tanto, una clara responsabilidad internacional compartida entre los países para la gestión y protección del mar, tanto de las aguas bajo las respectivas jurisdicciones como del alta mar.

La Unión Europea es una actora clave en la gobernanza internacional de la pesca, ya que es el mayor mercado mundial de productos pesqueros, con la mitad de su consumo a través de importaciones; y más de una quinta parte de las capturas de la flota pesquera de bandera de países de la UE se produce fuera de los territorios de la Unión. Dentro de la UE, España es el número uno tanto en exportación como importación de productos pesqueros. Además, es el único Estado miembro con flota pesquera faenando en todos los océanos: Atlántico, Índico y Pacífico, y aguas de la Antártida.

Como marco jurídico de la conservación y uso sostenible del mar, al Convenio de Derecho del Mar se añadieron, en 1995, el Código de Conducta de Pesca Responsable (Código ▷

¹ Definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, en el punto 6.c del Plan de Acción para Prevenir, Evitar y Eliminar la Pesca INDNR (2001): Las OROP «son organizaciones o acuerdos intergubernamentales, según el caso, que tienen la competencia de establecer medidas de conservación y gestión de pesca».

de Conducta FAO) y el Acuerdo de Nueva York relativo a la conservación y la gestión de las poblaciones de peces transzonales —las poblaciones de peces cuyos desplazamientos se efectúan tanto dentro como fuera de las ZEE— y de las poblaciones de peces altamente migratorias (UNFSA).

UNFSA es el acuerdo clave a nivel mundial para las OROP, ya que fortaleció su régimen legal, en especial, en cuanto al aspecto de colaboración entre países, e identificó a las OROP como el mecanismo para que los Estados puedan cumplir sus obligaciones de conservación y gestión de *stocks*, tanto dentro como fuera de sus jurisdicciones. UNFSA establece que solo los Estados que son partes contratantes de las organizaciones relevantes o que se comprometen a aplicar las medidas establecidas por la organización tendrán acceso a los recursos pesqueros en cuestión (Terje Løbach *et al.*, 2020).

En relación con la Agenda 2030 de Naciones Unidas, hay que mencionar la Resolución *Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción*², aprobada en 2017 por la Asamblea General de Naciones Unidas, en la que se proponen acciones para el cumplimiento del ya citado objetivo 14 de la Agenda 2030. En la resolución se confirma el papel de las OROP y se exhorta a los Estados a mejorar la ordenación sostenible de los recursos pesqueros con acciones basadas en la ciencia, la aplicación del criterio de precaución y los enfoques ecosistémicos, y el fortalecimiento de la cooperación y la coordinación.

También la UE, que participa en diecisiete OROP, consciente de su liderazgo en materia

de sostenibilidad de los recursos marinos, ha adoptado en los últimos años importantes documentos: en 2016, una comunicación titulada *Gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos*; en 2020, la Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, y la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad.

4. Hitos en la evolución histórica de las organizaciones regionales de pesca

4.1. Inicios

La Comisión Internacional del Fletán del Pacífico, de 1923, que se considera la primera OROP, y el ICES (International Council for the Exploration of the Sea), de 1927, la organización intergubernamental de ciencia más antigua del mundo, y que sigue trabajando aún hoy en el Atlántico Norte, mar del Norte y mar Báltico, fueron las primeras organizaciones en torno a la sostenibilidad de los mares y océanos, aunque, es cierto, solo fueron iniciativas aisladas. Sin embargo, después de la II Guerra Mundial, comenzaron a crearse, de manera sistemática, organizaciones internacionales en materia pesquera, en respuesta a la necesidad de los Estados de cooperar para equilibrar los intereses en competencia en una pesquería (Clark, 2011): en 1946, el Convenio sobre Regulación de la Pesca de Ballenas; en 1947, el Secretariado de la Comunidad Pacífica; en 1949, la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM) de la FAO, la Comisión Interamericana de Atún Tropical (IATTC) y la Comisión Internacional para la Pesca del Atlántico Noroccidental (ICNAF), sustituida años ▷

² Resolución de 6 de julio de 2017 de la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas para Apoyar la Consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible, Nueva York, 5-9 de junio 2020.

después por la Comisión Internacional de Pesca del Atlántico Norte (NAFO); en 1966 se creó la Comisión Internacional de Conservación del Atún Atlántico (ICCAT).

4.2. Extensión de la jurisdicción a las 200 millas

Otro hito básico en el desarrollo de las OROP fue la extensión de la jurisdicción hasta las 200 millas por el Convenio de Naciones Unidas de Derecho del Mar. La citada extensión de la jurisdicción provocó que muchos países comenzaran a adherirse a las OROP existentes y que se reforzara el régimen jurídico de las mismas. También dio lugar a la creación de nuevas OROP. Si bien es cierto que gran parte de los recursos pesqueros se encuentran en la franja de las 200 millas, por lo que los países costeros tienen lógicamente obligaciones centrales en el diseño de una gestión racional de las pesquerías, también los países pesqueros que habitualmente faenen en las aguas de alta mar o mediante acuerdos en las ZEE de terceros países tienen un importante papel en las OROP, dada la movilidad e interdependencia de los recursos pesqueros, el fenómeno de la sobrepesca y la presencia de recursos más allá de las 200 millas (Demartini y Santiquet, 2002).

4.3. Enfoque ecosistémico y principio precautorio

Al principio, las OROP se centraban en la gestión de *stocks* concretos, sin tener en cuenta su incardinación en su entorno y la interrelación con otras especies pesqueras y de flora y fauna, pero el comienzo del presente siglo

marcó una nueva era en la gestión pesquera, en la que la terminología prevalente es el enfoque ecosistémico, gracias, en gran parte, al énfasis dado por UNFSA y el Código de Conducta FAO en la aplicación del principio de precaución y el creciente reconocimiento de la necesidad de una gestión basada en los ecosistemas (Lodge, 2005).

En este contexto, las directrices para la gestión de la pesca de fondo en alta mar de FAO, de 2008, describieron por primera vez, a nivel internacional, los conceptos claves de la pesca de fondo y los instrumentos para conservar estas pesquerías y las obligaciones de las OROP y los países en relación con los ecosistemas marinos vulnerables (EMV) en áreas marinas más allá de las jurisdicciones nacionales. NAFO y la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste (NEAFC) son ejemplos de OROP que ya han identificado EMV.

Una OROP, la ya citada ICNAF, dio origen a la figura de los grandes ecosistemas marinos (LME, Large Marine Ecosystem), que son instrumentos para facilitar la gestión basada en ecosistemas. El organismo competente en gestión pesquera y medioambiental de EE UU, la NOAA, desarrolló en los años sesenta, en el marco de ICNAF, el concepto de los LME sobre la base de la actividad de los grandes arrastreros. Estos LME se establecen como unidades efectivas para evaluar y gestionar la recuperación y mantener los recursos de plataformas continentales y áreas costeras. La pesca es una de las mayores fuerzas propulsoras en un LME, y las OROP tienen un papel esencial en su utilización, por su fuerte aspecto político y, por tanto, de poder, «al aglutinar intereses de seguridad alimentaria, empleo e intercambios comerciales» (Brown, 2016). Actualmente hay 66 LME, y cubren ▷

un total de 88 millones de km². Los LME³ en torno a la Península Ibérica son Iberian Coastal, Canary Current y Mediterranean Sea.

4.4. Gestión mundial de los túnidos

Los túnidos tropicales son un ejemplo de una gestión integral a nivel mundial de un *stock*, ya que desde el año 2000, con la adopción del Convenio sobre Conservación y Gestión Pesquera del Pacífico Occidental y Central (WCPFC), se cerró el círculo y se consiguió finalmente que todos los *stocks* de atún rojo y atún tropical —rabil, patudo y listado— del mundo pasaran a estar cubiertos por alguna OROP. Las otras organizaciones de túnidos son las ya citadas ICCAT, en el Atlántico, y IATTC, en el Pacífico Oriental; la Comisión del Atún para el Océano Índico (IOTC), de 1996; y la Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur (CCSBT), de 1994.

4.5. Exámenes de desempeño (performance reviews)

En 2005, FAO, en su 26.ª Sesión del Comité de Pesca (COFI), vio la necesidad de llevar a cabo exámenes de desempeño de las OROP para comprobar el cumplimiento real de las diferentes tareas de las mismas, con el fin de reforzar su eficacia. En 2007 se celebró en Kobe, Japón, una importante reunión, con la participación de las secretarías de las cinco OROP de túnidos, para acordar una metodología y unos criterios comunes para estos exámenes. Otras OROP han basado sus exámenes en esos mismos criterios, que

generalmente incluyen: análisis legal del acuerdo de funcionamiento de la OROP; conservación y gestión, incluida la calidad del asesoramiento científico; intercambio de datos; aplicación de buenas prácticas; cumplimiento de la aplicación de las disposiciones por los Estados; cooperación internacional; y financiación.

Desde entonces, las OROP ya han completado sus exámenes de desempeño, algunas incluso ya un segundo examen.

5. ¿Cuáles son las tareas de las OROP?

Como indica Ásmundsson (2016), uno de los desarrollos importantes que han tenido las organizaciones regionales de pesca en relación con la gestión de pesquerías, como bien se ha ido subrayando en repetidas veces por la Asamblea General de Naciones Unidas, es el creciente número de aquellas que disponen de competencias para adoptar medidas vinculantes jurídicamente de conservación y gestión en alta mar, convirtiéndose de esta manera en OROP, pudiendo ofrecer «un marco jurídico que les permite reflejar las características específicas de su zona en virtud de su carácter regional».

Entre las diferentes tareas a cargo de las OROP hay que destacar, por un lado, la recopilación de datos de capturas de la flota de los países parte, no ya solo de las especies comerciales objeto de la respectiva OROP, sino también de capturas de especies pesqueras a las que no va dirigida la pesquería, así como de otros animales afectados (tortugas, delfines, aves, etc.). Por otro lado, en diferentes grados y formatos, las OROP canalizan o incluso producen directamente asesoramiento ▷

³ Large Marine Ecosystems Hub: <http://www.lmehub.net/>

científico, sobre la base de los citados datos. Estrechamente unido a lo anterior, otra tarea de las OROP es organizar la definición y asignación de posibilidades de pesca con el establecimiento de TAC⁴ para limitar la pesca de especies y mantener el *stock* en situación sostenible, sobre la base del citado trabajo científico.

Como consecuencia lógica de lo anterior, y para asegurar los objetivos a largo plazo de conservación y utilización sostenible de los *stocks*, las medidas han de ser aplicadas por los países parte de las OROP. Para ello, las OROP adoptan normas detalladas y específicas que obligan a los Estados, tales como el registro de los datos pesqueros de captura y desembarque, el envío de los datos a la secretaría de la respectiva OROP y la monitorización y vigilancia de la flota nacional. Para las actividades de control y vigilancia, los países cuentan con centros específicos que disponen del sistema de seguimiento VMS (Vessel Monitoring System), para controlar la flota bajo su bandera mediante las conocidas «cajas azules», los dispositivos que han de llevar los barcos para conocer a cada instante, a través de comunicaciones por satélite, en qué momento están realizando actividades pesqueras y en qué zonas geográficas.

Algunas OROP organizan también operaciones conjuntas de inspección entre varios países parte. En materia de inspección, hay establecidas en las OROP esquemas de inspección en puerto, así como sistemas de

certificación de capturas, que aseguran el origen legal del producto pesquero certificado.

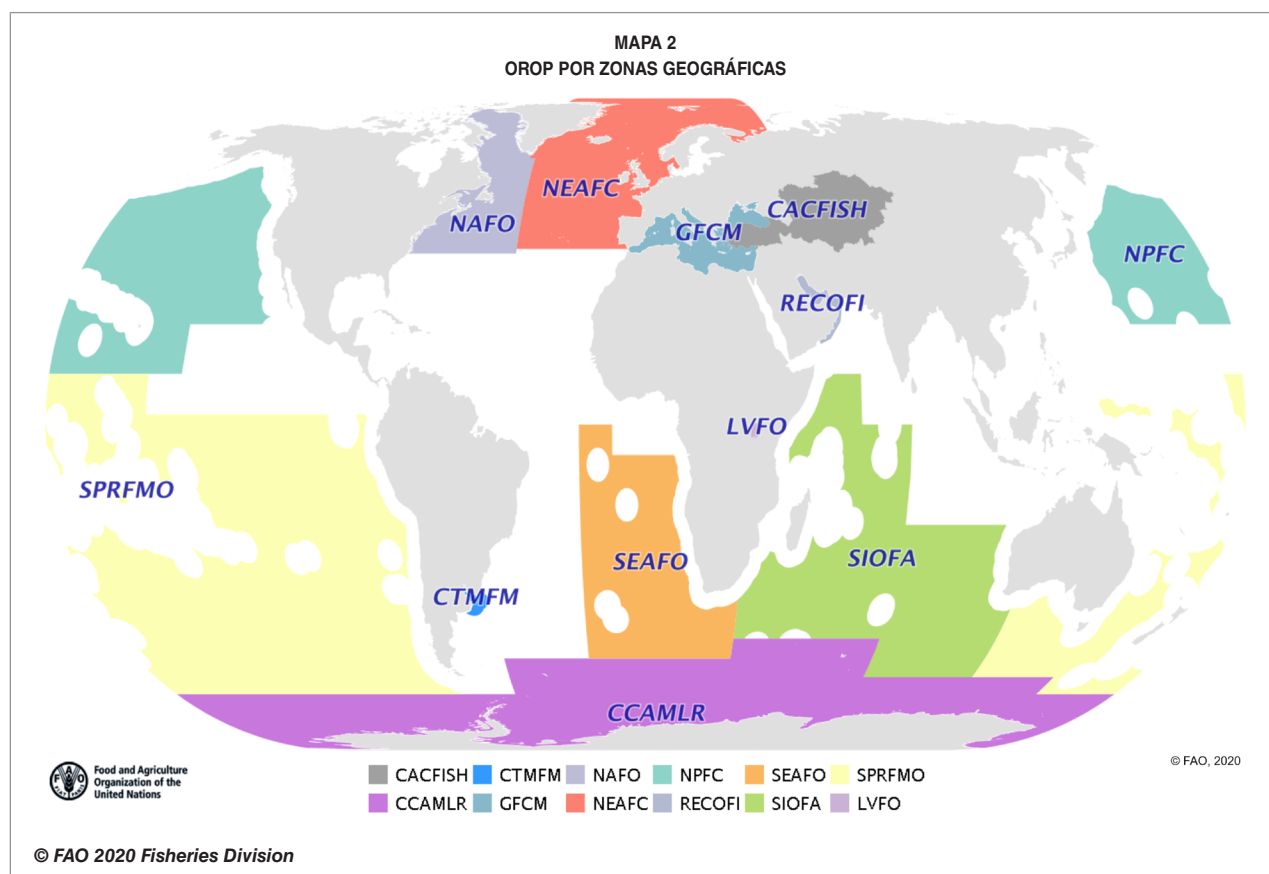
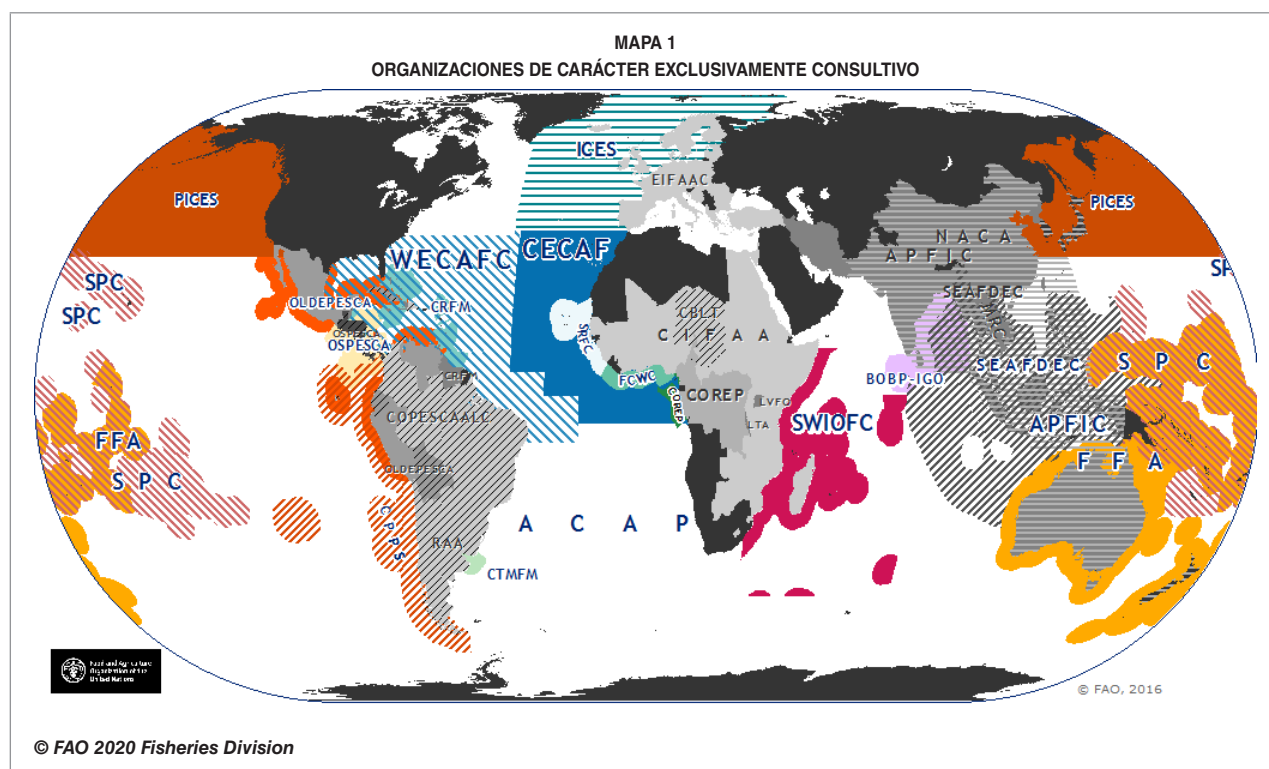
Entre las medidas que aplican las OROP a los países parte en el caso de incumplimiento destaca la reducción de cuotas de captura. En casi todas las OROP se han establecido listas de buques que han realizado pesca ilegal, no documentada, no registrada (lista INDNR), también conocidas como «IUU lists», por el acrónimo en inglés *illegal, unreported and unregulated*. En estas listas se identifican los buques pesqueros involucrados en alguna actividad INDNR, lo que obliga a los países parte de la OROP a imponer una variedad de sanciones contra los buques que aparecen en una lista, tales como prohibición de reabanderar dichos barcos, limitaciones en materia comercial de productos pesqueros, etc.

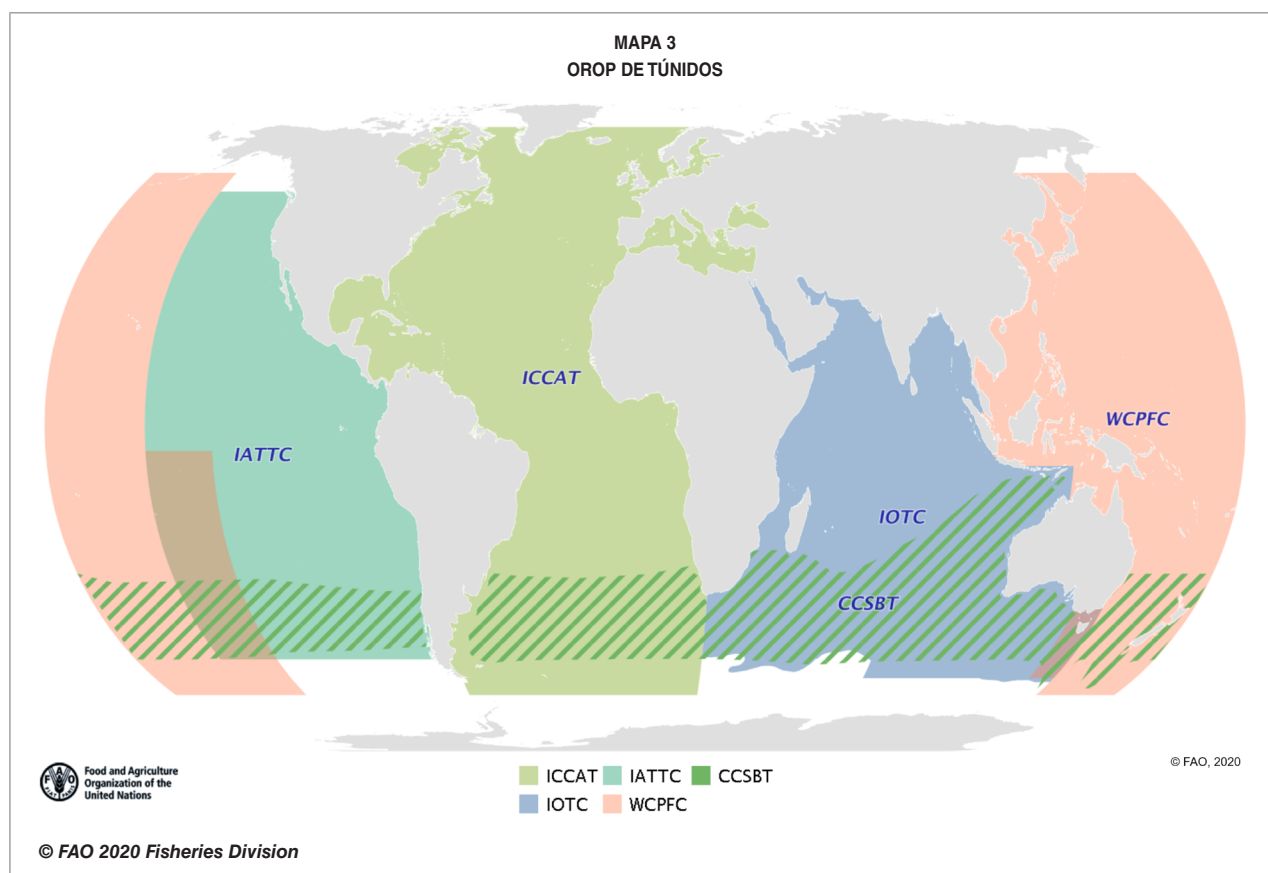
6. Tipología

La diferenciación básica entre organizaciones internacionales de ámbito pesquero es respecto a la capacidad de acción de las mismas. Por un lado, aquellas que tienen carácter puramente consultivo y, por otro, aquellas que cuentan con competencias de conservación y gestión de recursos pesqueros, por lo que disponen de autoridad para decidir medidas jurídicamente vinculantes respecto a operaciones de pesca y actividades asociadas.

En cuanto al primer grupo, las organizaciones con carácter exclusivamente consultivo (Mapa 1) destacan, por su cercanía geográfica, el ya citado ICES, el Comité de Pesca para el Atlántico Central Oriental (CECAF) de 1967 y la Comisión de Pesca del Atlántico Central Occidental (WECAFC) de 1973. Respecto de esta última, hace tiempo la UE también está intentando, que se convierta en una OROP. ▷

⁴ Los totales admisibles de capturas (TAC) o posibilidades de pesca son límites de capturas (en toneladas o número) que se establecen para la mayoría de las poblaciones de peces de interés comercial. Los conocidos «TAC y cuotas», que se negocian en el Consejo de Ministros de Pesca de la Unión Europea al final de cada año para el año siguiente, consisten en el reparto de los TAC entre los países de la UE en forma de cuotas nacionales. Para ello se aplica un porcentaje de asignación distinto por país para cada población, que se llama clave de estabilidad relativa.





En cuanto al segundo grupo, las OROP, se considera que hay un total de veintidós, de las cuales doce son por zonas geográficas (Mapa 2); cinco son de túnidos, que incluyen especies como pez espada y tiburones (Mapa 3); tres gestionan salmones y truchas, una gestiona fletán y otra, cetáceos.

En cuanto a la participación española en todas estas organizaciones, hay que recordar que la UE, en virtud de la competencia exclusiva en materia de recursos pesqueros, es la que participa en las mismas y representa y defiende los intereses pesqueros, y no los Estados miembros pesqueros de la misma⁵.

⁵ Artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):

1. La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes: [...]

d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.

7. ¿Cuáles son los retos del futuro para las OROP?

En los últimos años, y desde diversas perspectivas, sobre la base de distintos estudios y debates, se está pidiendo a las OROP mayor impulso en sus tareas de gestión y conservación. En la mayoría de los foros internacionales se aboga por aplicar mejor los instrumentos internacionales pesqueros existentes, pero no se considera oportuno crear nuevos convenios internacionales, tal y como apunta Lodge (2005). Esta percepción es importante, porque facilita que la comunidad internacional centre su atención en identificar las debilidades básicas en la aplicación y poner en marcha soluciones. El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), en su informe *España 2020*, subraya, por ejemplo, la necesidad de fomentar la cooperación y ▷

solidaridad internacional. Para WWF, «la armonización de medidas a nivel regional y la lucha decidida contra la pesca ilegal son fundamentales para evitar que algunas flotas se beneficien a costa de la mala situación de otras en el Mediterráneo y de otras regiones».

A continuación se recogen algunas de las iniciativas y acciones concretas que se proponen en diferentes foros para reforzar el trabajo de las OROP:

- Profundizar en la aplicación del enfoque ecosistémico por todas las OROP, e ir modificando los tratados de creación de las mismas para incluir expresamente dicho objetivo, como ya se ha hecho recientemente en ICCAT.
- Utilizar todas las posibilidades que brindan las OROP e invitar a que se utilice el elenco de buenas prácticas (Wright *et al.*, 2015).
- Intensificar la cooperación entre los Estados (Clark, 2011), dado que el principio básico de la jurisdicción en alta mar es la del Estado de bandera, por lo que la efectividad de las OROP está limitada por los intereses individuales de los Estados, y la «falta de voluntad política», como apunta Clark (*loc. cit.*), «es amenaza para la efectividad de estas organizaciones».
- Fortalecer el nexo ciencia-política⁶, aprovechando que las OROP son idóneas para integrar acción gubernamental, industria y ciencia en un enfoque regional, adaptado a cada cuenca y sus recursos, para abordar eficazmente el mandato de las distintas OROP de proteger las especies marinas y sus hábitats. Las

medidas de conservación han de diseñarse con base en la mejor ciencia disponible junto con la valiosa información sobre situación de los *stocks* a la que tienen acceso las OROP a través de los Estados miembros (Lodge, 2007).

- Establecer OROP para completar las lagunas en las zonas de alta mar no reguladas (Lodge, 2005), así como completar urgentemente competencias sobre aguas profundas en las OROP existentes.
- Reforzar la lucha contra la pesca INDNR en alta mar, ya que su prevalencia es uno de los factores que más dañan la gobernanza de los océanos. Un gran problema son los conocidos como *free riders*, los países que no son parte de las OROP y abanderan pesqueros para operar sin límites en alta mar.
- Garantizar la plena compatibilidad del futuro instrumento internacional sobre conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las zonas más allá de la jurisdicción nacional (conocido por su acrónimo en inglés BBNJ), con UNFSA y la labor desarrollada por FAO y las OROP como órganos competentes para evaluar y adoptar medidas, siempre basadas en el mejor conocimiento científico disponible, para la gestión y usos sostenible de los recursos pesqueros.

8. Conclusiones

Recientemente, con ocasión de la presentación del informe anual 2020 sobre pesca y acuicultura de la FAO, la organización de referencia de Naciones Unidas para las organizaciones regionales de pesca, a través de su director general, Qu Dongyu, afirmó que: ▷

⁶ Informe del Simposio Internacional sobre la Sostenibilidad de la Pesca: «Fortaleciendo el Nexo entre Ciencia y Política Pesquera», Roma, 18-19 de noviembre de 2019.

El pescado y los productos pesqueros se consideran, no solo uno de los alimentos más sanos del planeta, sino que están entre los de menor impacto en el medio ambiente, por lo que han de ser tenidos más en cuenta en estrategias nacionales, regionales y mundiales sobre seguridad alimentaria y nutrición, y contribuir a la transformación de los sistemas de alimentación para asegurar la eliminación del hambre y la malnutrición (FAO, 2020).

FAO tiene una valiosa tarea en este sentido respecto a la sociedad civil, ONG y Gobiernos. Es misión de la FAO enriquecer con propuestas e iniciativas el análisis de la situación y la búsqueda de soluciones en especial, respecto a los países en los que históricamente la alimentación se ha basado en proteínas terrestres. Piénsese en EE UU, Reino Unido, Alemania, etc. Precisamente estos países tienen una gran tradición asociativa y, por ello, fuertes ONG, así como una especial sensibilización respecto a la defensa de la naturaleza, por lo que impregnan muy directamente el trabajo de las ONG ambientales marinas.

Al no tener integrada en su dieta la alimentación basada en productos pesqueros, es importante que estos países conozcan mejor el valor y mérito de la alimentación con base en productos pesqueros, beneficiosa para la salud, así como sus ventajas en la lucha contra el cambio climático, dado su menor huella de carbono en comparación con las otras fuentes de proteína animal, y su importancia como fuente básica de proteína animal en países más desfavorecidos económicamente.

La actividad pesquera no es el enemigo de la sostenibilidad de los mares y océanos, sino un garante de su futuro, gracias a las organizaciones regionales de pesca, precursoras,

de hecho, de la protección de los recursos marinos. En las OROP se encuentran tanto sector económico como conservación de un recurso natural. Se trata de seguir dando pasos en el fortalecimiento de las organizaciones regionales de pesca, con el fin de aprovechar este instrumento básico de simbiosis y relación de mutuo provecho entre pesca y medio ambiente, llave para avanzar cada vez más en la sostenibilidad de los mares y los océanos.

Bibliografía

- Ásmundsson, S. (2016). *Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs): Who are they, what is their geographic coverage on the high seas and which ones should be considered as General RFMOs, Tuna RFMOs and Specialised RFMOs?* NEAFC (July). <https://www.cbd.int/doc/meetings/mar/soiom-2016-01/other/soiom-2016-01-fao-19-en.pdf>
- Bándi, G. et al. (2007). *Sustainability, Law and Public Choice*. Europa Law Publishing.
- Brown, B.E. (2016). Regional Fishery Management Organisations and Large Marine Ecosystems. *Environmental Development*, (17), 203-210.
- Clark, E.A. (2011). Strengthening Regional Fisheries Management - An Analysis of the Duty to Cooperate. *New Zealand Journal of Public and International Law*, (9), 223 - 245.
- Demartini, C. y Santiquet, M. (2002). Les Organisations Internationales de Pêche et Leur Limites. Université de Nantes. *Revue - Centre de Droit Maritime et Océanique* (2002/1), 1-15.
- FAO, Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (18-21 de noviembre de 2019). Fortaleciendo el Nexo entre Ciencia y Política Pesquera. *Simposio Internacional sobre la Sostenibilidad de la Pesca*. Roma. ▷

- FAO, Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción*. <https://doi.org/10.4060/ca9229es>
- Krämer, L. (2007). Nadar contra corriente: La Política Europea de Medio Ambiente. *Derecho Ambiental. Análisis jurídico y económico de la normativa medioambiental de la Unión Europea y española: estado actual y perspectivas de futuro*. Tirant lo Blanch.
- Lodge, M. (2005). Recent Developments in International Fisheries Instruments and Trends Towards Sustainability. *Overcoming factors of unsustainability and overexploitation in fisheries: selected papers on issues and approaches*. FAO-International Workshop on International Fisheries Instruments. Siem Reap, Cambodia, 13-16 September 2004. <http://www.fao.org/3/A0312E07.htm>
- Lodge, M. (2007). Managing International Fisheries: Improving Fisheries Governance by Strengthening Regional Fisheries Organizations. *Energy, Environment and Development Programme, Chatham House, EEDP BP 07/01*.
- Lodge, M. et al. (2007). Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organisations. Report of an independent panel to develop a model for improved governance by RFMO. *Chatham House Report*.
- Oanta, G.A. (2018). International organisations and deep-sea fisheries: Current status and future projects. *Marine Policy* (87), 51-59.
- Terje Løbach, T. et al. (2020). Regional fisheries management organizations and advisory bodies. Activities and developments, 2000-2017. *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper* (651). Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/ca7843en>
- Wright, G. et al. (2015). Advancing marine biodiversity protection through regional fisheries management: a review if bottom fisheries closures in areas beyond national jurisdiction. *Marine Policy* (61), 134-148.

INFORMES MENSUALES DE COMERCIO EXTERIOR



Los informes mensuales de comercio exterior se elaboran por la Secretaría de Estado de Comercio a partir de los datos suministrados por Aduanas. Consiste en una radiografía completa del sector, tanto del mes como del acumulado del año. Las exportaciones e importaciones se clasifican de acuerdo a múltiples criterios, como el origen y destino o los capítulos económicos en los que se engloban. Los datos también se desglosan por comunidades autónomas.

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (BICE)
ISSN 0214-8307

SUSCRIPCIÓN ANUAL

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	65,00 €	85,00 €	85,00 €
Gastos de envío España	2,88 €	5,16 €	9,72 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,72 €		
TOTAL	70,60 €	90,16 €	94,72 €

EJEMPLARES SUELTOS

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	7,00 €	9,00 €	9,00 €
Gastos de envío España	0,24 €	0,56 €	0,81 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,29 €		
TOTAL	7,53 €	9,56 €	9,81 €

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO	12,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	0,73 €	3,30 €	5,66 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,51 €		
TOTAL	13,24 €	18,30 €	20,66 €

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.
C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.
Teléfonos: 91 3 49 51 29 – 91 3 49 51 33 (venta de publicaciones)
91 3 49 43 35 (suscripciones)
Correos electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE DESARROLLO NORMATIVO,
INFORMES Y PUBLICACIONES
CENTRO DE PUBLICACIONES

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web del grupo de revistas de *Información Comercial Española* (Revistas ICE), donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación (www.revistasice.com).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico revistasice.sccc@mincotur.es. También pueden enviarse a través de la página web de Revistas ICE.
2. Sólo se aceptan trabajos originales no publicados previamente ni en proceso de evaluación en otra revista. Mientras no reciban notificación de su rechazo o los retiren voluntariamente, los autores no enviarán los originales a otros medios para su evaluación o publicación.
3. El equipo editorial podrá rechazar un artículo, sin necesidad de proceder a su evaluación, cuando considere que no se adapta a las normas, tanto formales como de contenido, o no se adecúe al perfil temático de la publicación.
4. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word. En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirán la fuente de información y, en su caso, notas aclaratorias.
5. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20 (aproximadamente entre 5.000 y 6.000 palabras). La fuente será Times New Roman, tamaño 12, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
6. Cada original incluirá, en una primera página independiente, el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos.
7. En la primera página del texto se incluirá:

- El título.
- Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas (aproximadamente 150 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
- De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
- De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica:

<https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>

8. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía. Si hubiera anexos, se insertarán tras la bibliografía y deberán llevar título.
9. Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continua utilizando un punto para separar los niveles de división, según el siguiente modelo:

1. Título del apartado

1.1. Título del apartado

1.1.1. Título del apartado

10. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
11. Las ecuaciones y expresiones matemáticas irán centradas y, en su caso, la numeración irá entre corchetes y alineada a la derecha.
12. La forma de citación seguirá los criterios de la última versión de las normas de la American Psychological Association (APA) que se pueden consultar en la siguiente dirección <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/citations/paraphrasing>
13. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
14. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente según las Normas APA. Se recuerda que siempre que el artículo tenga DOI, este se deberá incluir en la referencia. Se pueden consultar las normas generales y ejemplos de las referencias más frecuentes en <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples>

Formato y ejemplos de las referencias más frecuentes:

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Editorial.

Pilling, D. (2019). *El delirio del crecimiento*. Taurus.

Libro electrónico con DOI (o URL)

Apellido, A. A. (Año). *Título*. <https://doi.org/xxx>

Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. <https://doi.org/10.1007/97-0-387-85784-8>

Capítulo de libro

Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En C. C. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Editorial.

Demas, M., & Agnew, N. (2013). Conservation and sustainable development of archaeological sites. En I. Rizzo y A. Mignosa, *Handbook on the Economics of Cultural Heritage* (pp. 326-343). Edward Elgar.

Publicaciones periódicas formato impreso

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp.

Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A., & Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, 12(2), 1-19.

Publicaciones periódicas online con DOI (o URL)

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. <https://doi.org/xxx>

Fernández-Blanco, V., Orea L., y Prieto-Rodríguez, J. (2009). Analyzing consumers' heterogeneity and self-reported tastes: an approach consistent with the consumer's decision making process. *Journal of Economic Psychology*, 30(4), 622-633. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2009.04.005>

Informe oficial en web

Organismo (Año). *Título del informe*. <http://www...>

Fondo Monetario Internacional (2019). *Global Financial Stability Report*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019>

Ley/Reglamento

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

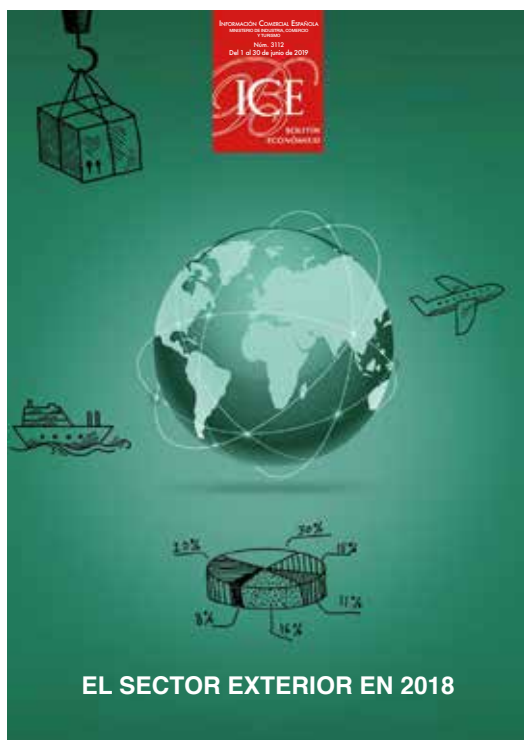
Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Orden de la lista de referencias bibliográficas

Las referencias se ordenan alfabéticamente y, en caso de varios trabajos realizados por el mismo autor/a, el criterio es el siguiente:

- Primero los trabajos en los que el/la autor/a figura solo/a. Correlativos de año más antiguo a año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos colectivos en los que el/la autor/a es el/la primero/a. Correlativos por fecha.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autor y fecha, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ej.: 2014a, 2014b, etc.

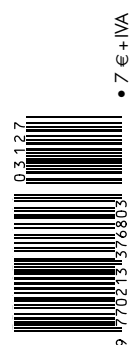
ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



BOLETÍN ECONÓMICO

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO