

Ignacio Ybáñez Rubio*

REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA EN LA UE. «TRABAJAR JUNTOS PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO»

En el Consejo Europeo de Primavera de 2006, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea han evaluado conjuntamente los primeros Programas Nacionales de Reforma de los 25 Estados miembros y el Programa Comunitario de Lisboa, programas en los que se establecen, en el ámbito nacional y en el comunitario, las prioridades para el crecimiento y el empleo en el período 2005-2008. Fruto de ello, se ha decidido dar un nuevo impulso a este proceso que, en el ámbito de la Unión Europea, se conoce como Estrategia de Lisboa. Por ello conviene evaluar esta Estrategia que, desde su lanzamiento en 2000 tenía como objetivo central hacer de Europa, en 2010, la «economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo». Para comprender este proceso es preciso recordar los antecedentes, esto es, los elementos que definían la Estrategia original adoptada en el año 2000, así como el proceso que se estableció para su revisión llevada a cabo en el año 2005. Ello permitirá tratar de caracterizar dicha Estrategia y hacer una primera evaluación para saber si éste puede ser el marco adecuado para relanzar el crecimiento y aumentar el empleo a través de la mejora de la productividad en el conjunto de la Unión Europea.

Palabras clave: crecimiento económico, economía del conocimiento, reforma estructural, competitividad, tecnologías de la información y las comunicaciones, Estrategia de Lisboa, UE.

Clasificación JEL: O30, O40.

1. Antecedentes: la estrategia de Lisboa de 2000

En el Consejo Europeo de marzo de 2000, celebrado en Lisboa, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión

Europea decidieron lanzar una Estrategia con el ambicioso objetivo de conseguir que, en el año 2010, Europa fuera la «economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de mantener el crecimiento de su economía con más y mejores empleos, preservando al mismo tiempo la cohesión social y el respeto por el medio ambiente».

* Consejero en la Representación Permanente de España ante la UE.

Esta nueva estrategia estaba diseñada sobre tres grandes ejes:

1. Preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y la I+D; la aceleración del proceso de reformas económicas estructurales a favor de la competitividad y la innovación (especialmente, liberalización de los mercados del gas y la electricidad, los transportes y la reducción de ayudas estatales, etcétera.); la culminación del mercado interior (supresión de obstáculos a los servicios, simplificación legislativa, etcétera).

2. Modernizar el modelo social europeo por medio de la educación y la lucha contra la exclusión social.

3. Mantener el índice medio de crecimiento económico en torno al 3 por 100 anual mediante la aplicación de un conjunto de políticas macroeconómicas.

Esta Estrategia definida en el año 2000 se fue enriqueciendo en los sucesivos Consejos Europeos. En marzo de 2001, el Consejo Europeo de Estocolmo, complementado por el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio del mismo año, introdujo en la Estrategia de Lisboa una dimensión medioambiental, vinculada a la noción de desarrollo sostenible.

Asimismo, en el Consejo Europeo de Barcelona de marzo del 2002 se confirmó que el objetivo estratégico de Lisboa continuaba siendo necesario para Europa con independencia de la evolución de los ciclos macroeconómicos. Ese Consejo fue especialmente relevante por cuanto que se fijaron mandatos concretos dirigidos a las distintas formaciones del Consejo, implicadas en la Estrategia de Lisboa, en torno a varios ejes de actuación:

- *Coordinación de políticas económicas:* respeto a las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

- *Desarrollo sostenible:* ratificación por la Comunidad del Protocolo de Kioto y consideración de las cuestiones de medio ambiente por las distintas formaciones del Consejo. Se incluyeron en este apartado las menciones sobre tarificación de infraestructuras, apertura de los mercados de la energía y el compromiso sobre el objeti-

vo progresivo hacia el 0,7 por 100 de AOD a presentar por la Unión Europea en la Conferencia de Monterrey.

- *Un entorno más favorable al espíritu empresarial y a la competitividad:* se refuerza la idea de que el espíritu empresarial y el correcto funcionamiento del mercado interior son la clave del crecimiento y de la creación de empleo.

- *Refuerzo de la cohesión social:* el modelo social europeo se basa en un buen funcionamiento de la economía, en un alto nivel de protección y educación y en el desarrollo del diálogo social.

No obstante, al llegar el Consejo de Primavera de 2004, y en un marco económico mundial mucho más adverso, se pudo constatar que en los cuatro años transcurridos desde el nacimiento de la Estrategia el crecimiento económico medio de la Unión había sido muy decepcionante y que los ambiciosos objetivos de Lisboa no se podrían alcanzar en 2010 sin un importante cambio de rumbo en la aplicación de la Estrategia. Por ello y aunque en el propio Consejo se refrendaron los grandes objetivos de la Estrategia, se acordó también que, con ocasión del Consejo de Primavera de 2005, bajo Presidencia luxemburguesa y coincidiendo con el ecuador de su duración, se debería hacer una evaluación a medio plazo de los logros de Lisboa y proceder a la definición de posibles mejoras.

Si tuviéramos que identificar los elementos más característicos y, sobre todo, los que han terminado por marcar su desarrollo en sus cinco primeros años de aplicación, podríamos señalar cuatro:

- La Estrategia se lanzó coincidiendo con el optimismo eufórico de finales de los noventa hacia el concepto de la economía del conocimiento y ante la preocupante constatación que, tras décadas en las que Europa había superado con creces el rendimiento de EE UU, se había producido una peligrosa inversión de la tendencia, alcanzando el desempleo altas cotas en numerosos Estados miembros y con decepcionantes incoherencias en el índice de crecimiento. Se asumía que esta inversión tenía su base en la posición dominante de EE UU en las tecnologías de la información y la comunicación, fruto

de la aparición de la denominada economía del conocimiento. Se quería por lo tanto en Europa primar las inversiones en estos sectores, quizá olvidando la importancia de los activos de la industria manufacturera tradicional de la economía europea. Si a ello le sumamos una evolución negativa de la economía internacional con hechos de la importancia de la explosión de la burbuja de los valores .com en EE UU, las malas prácticas empresariales, el 11 de septiembre 2001, las tensiones en las negociaciones comerciales internacionales o la subida de precios del petróleo tenemos un panorama nada propicio para la aplicación de la Estrategia de Lisboa.

- La Estrategia fue principalmente el resultado del trabajo coordinado de los Primeros Ministros de Portugal (Antonio Guterres), Reino Unido (Tony Blair) y España (José María Aznar), que concibieron esta Estrategia como una necesaria prolongación de los esfuerzos reformadores que habían lanzado en sus respectivos países, quedando la Comisión, que estaba viviendo el proceso de transición de la Comisión Santer a la Comisión Prodi, al margen. Ello, sin duda, fue la causa de que el Colegio de Comisarios y, principalmente, su Presidente Prodi vieran la Estrategia, en gran medida, como un «complot intergubernamental» para reducir la autoridad de la Comisión, limitando su labor a la de la evaluación del proceso que se haría anualmente con ocasión del Consejo Europeo de Primavera y por medio de un Informe que debería elaborar la Comisión y que pasó a denominarse informe de síntesis. La ausencia de un compromiso político al más alto nivel de la Comisión a favor de la Estrategia sin duda, también, hizo que en los primeros años de aplicación se echase de menos la necesaria iniciativa para hacer avanzar los compromisos comunitarios de la Estrategia.

- La Estrategia, a diferencia de otras iniciativas comunitarias anteriores, no reposaba únicamente, ni tan siquiera principalmente, en las acciones que se tuvieran que adoptar en el ámbito comunitario, sino que privilegiaban el cumplimiento de actuaciones a nivel nacional, basándose en el principio aglutinador de que las accio-

nes de los Estados Miembros serían más eficaces si se adoptaban en acuerdo con el conjunto de la Unión. Para asegurar y acompañar este proceso de reformas nacionales se introdujo incluso un nuevo método de coordinación, el denominado «método de coordinación abierta» consistente en el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros, la comparación de variadísimos indicadores de situación y tendencia y la elaboración de informes de la Comisión. Con este método se pretendía garantizar una evaluación coherente, acordándose que en las sucesivas reuniones de primavera el Consejo Europeo se ocupase de manera específica de la Estrategia de Lisboa, adoptando mandatos y calendarios, y verificando su cumplimiento. Sin embargo al surgir dificultades internas en los Estados miembros a la hora de aplicar el ambicioso programa de reformas de Lisboa en sus respectivos países, la voluntad política de la mayoría de los Gobiernos se resintió, siendo un factor importante de la parálisis de la Estrategia.

- La Estrategia era desde sus inicio un conjunto extenso, pero interdependiente, de reformas basadas principalmente en asegurar para la economía europea un mayor crecimiento y un aumento del empleo, pero a ello se le sumó en 2001, y como se ha mencionado ya, la dimensión medioambiental vinculada a la noción de desarrollo sostenible. Con ello se perdía parte del enfoque de la Estrategia, llegándose a una situación en la que en palabras del Informe Kok: «el problema es que la Estrategia de Lisboa se ha convertido en algo demasiado general para ser entendido como una estrategia interconectada. Dicha estrategia versa sobre todo y, por lo tanto, sobre nada. Todo el mundo es responsable y, por lo tanto, nadie lo es».

2. Preparación para la revisión

Informe SAPIR

En julio 2002 el Presidente de la Comisión, Sr. Prodi, encargó a un grupo técnico de alto nivel presidido por André Sapir y en el que participaron los Sres. Philippe

Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Viñals y la Sra. Helen Wallace un informe en el que se evaluasen los resultados de la Estrategia, así como los efectos que tendría en la economía europea el proceso de adhesión. Este Informe, conocido bajo el nombre de Informe Sapir, fue presentado en julio 2003 y en él se concluye que el sistema económico de la UE no ha sido capaz de obtener unos resultados de crecimiento satisfactorios, señalando que en el período 1995-2001, la economía UE ha contribuido en menos de un 10 por 100 al crecimiento acumulativo del PNB mundial, mientras que Estados Unidos lo ha hecho en un 60 por 100.

Partiendo de esta constatación, el Informe Sapir recomienda seguir un plan de acción, dedicado fundamentalmente al crecimiento económico y a los objetivos fijados en al Agenda de Lisboa, basado en seis puntos:

- Hacer un mercado único más dinámico.
- Desarrollar las inversiones en la economía del conocimiento con un énfasis muy particular en educación.
- Mejorar el marco de la política macroeconómica de la UE.
- Redefinir las políticas de convergencia y reestructuración.
- Mejorar la eficacia de la gobernanza.
- Remodelar el Presupuesto comunitario como apoyo a la agenda del crecimiento.

El Informe Sapir despertó grandes oposiciones, sobre todo por las recomendaciones que contenía sobre la redefinición de las políticas de convergencia y reestructuración, la mejora de la eficacia de la gobernanza europea o la remodelación del Presupuesto comunitario. Sin embargo, las otras ideas, que se referían más específicamente a la Estrategia de Lisboa sí fueron compartidas, suponiendo un impulso importante para lanzar el procedimiento de revisión de la Estrategia.

Informe Kok

Como se ha dicho, el Consejo Europeo de marzo 2004 llegó a la conclusión de que era preciso proceder a

una revisión de la Estrategia pidiendo a la Comisión que crease un Grupo de alto nivel con la misión de «llevar a cabo una evaluación independiente» de la Estrategia de Lisboa para contribuir a la revisión de la misma y para ello se le pedía expresamente que procediera a «enumerar las medidas que, unidas, formarán una sólida estrategia para que nuestras economías alcancen los objetivos y metas de Lisboa».

En el Grupo, presidido por el antiguo Primer Ministro de los Países Bajos, Sr. Wim Kok participaron Romain Bausch (Presidente de Astra), Niall FitzGerald (Director General de Unilever), Hill Hutton (Ejecutivo de la Work Foundation), Anne-Marie Idarac (Directora General de RATP), Wanja Lundby-Wedin (Presidenta de LO-Sweden), Thomas Mirow (político, miembro del SPD), Bedrich Moldan (Presidente del Comité Científico de la Agencia Europea de Medio Ambiente), Luigi Paganetto (académico), Dariusz Rosati (profesor de Economía y Consultor), Veli Sundbäck (Vicepresidente Ejecutivo de Corporate Relations and Trade Policy), Friedrich Verzetnitsch (Presidente de la Federación Europea de Sindicatos) y el español Antonio Gutiérrez (ex Secretario General de CCOO y actualmente Diputado del PSOE por Madrid y Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos del Congreso). Se trataba de un grupo de personalidades relevantes procedentes del mundo político, económico, sindical, medioambiental y universitario europeo, pero su heterogeneidad supuso a la postre un factor importante para asegurar en sus trabajos, que se desarrollaron desde mayo a octubre 2004, el peso de la Comisión que actuaba como secretaria del Grupo.

El resultado de los trabajos del llamado Grupo Kok se condensó en el Informe titulado «Enfrentando el desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo». En él se destacó que, desde su adopción en el 2000, la imagen de aplicación de la Estrategia en su conjunto tenía claros y oscuros. Los claros serían los avances conseguidos, como el crecimiento del empleo (creación de seis millones de puestos de trabajo, mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo, desarrollo del trabajo temporal, etcétera), la liberalización de

ciertos sectores, el desarrollo tecnológico, el desacoplamiento parcial del crecimiento y de los impactos negativos al medio ambiente, aunque señalando que estos éxitos parciales se habían concentrado principalmente en algunos países. Como puntos oscuros el Informe señalaba también que los cuatro últimos años no habían sido particularmente benignos para alcanzar los objetivos de Lisboa.

Junto a estos condicionantes externos, el Grupo identificaba el hecho de que la agenda había estado demasiado cargada, la débil coordinación y las prioridades contradictorias (con especial mención a la menor importancia concedida a la industria), pero sobre todo la falta de voluntad política como uno de los principales determinantes de los pobres resultados en el cumplimiento de los objetivos de Lisboa. Ello explicaba que las diferencias con EE UU y con Asia, lejos de reducirse, se hubieran acrecentado en esos últimos años. Se mencionaba, asimismo, cómo la ampliación de la UE a 25 había supuesto que las desigualdades y los problemas de cohesión en la UE se hubieran acentuado y cómo alcanzar ahora los objetivos de Lisboa a 25 será, sin duda, más complicado. Reconocía también que, *a sensu contrario*, la ampliación generará también un factor de dinamismo económico en el Este de Europa.

Todo ello llevaba a los componentes del Grupo de Alto Nivel a insistir en que lo que Europa necesitaba era precisamente profundizar en Lisboa y ello tanto por los retos externos (Asia con sus precios, especialmente China en productos industriales e India en servicios y EE UU con su calidad y conocimiento pondrían a Europa «entre la espada y la pared»), como por los internos (envejecimiento de la población europea con bajas tasas de nacimientos y un considerable aumento de la esperanza vida). Con ello, la primera conclusión del Informe Kok era que la Estrategia de Lisboa seguía siendo plenamente válida para la Unión Europea y que, a pesar de los retrasos acumulados, era aún posible, pero sobre todo urgente, seguir aspirando a los ambiciosos objetivos que se plantearon en 2000. Ello permitirá a Europa establecer lo que se denomina como «nueva frontera»

del modelo europeo que estaría basado en una economía del conocimiento, una sociedad incluyente y un medio ambiente sostenible. La Estrategia Lisboa sería, por lo tanto, la dirección correcta.

Sin embargo, para el grupo de Alto Nivel uno de los problemas de la Estrategia era, como ya se ha mencionado, que trata todos los temas y por lo tanto ninguno, y que es responsabilidad de todos y por lo tanto de nadie. Para superar esta situación sería necesario establecer un guión claro que debe ser el de convertir Europa en una economía única, competitiva, dinámica y basada en el conocimiento, que esté entre las mejores del mundo, asegurando a un tiempo que sus compromisos por la cohesión social y el medio ambiente sean elementos centrales del crecimiento. Se trataría ahora, y ésta sería la segunda conclusión del Informe Kok, de poner el acento en el crecimiento y en el empleo. Como señalaba el Informe lo que está en juego a medio plazo para Europa es la propia esencia de su modelo social, la viabilidad de sus regímenes de jubilación y seguridad social, su sistema de educación universal y el funcionamiento de una economía de mercado justa. Por ello Europa no puede permitirse que Lisboa sea un fracaso. Este nuevo enfoque de la Estrategia se debería hacer para los integrantes del Grupo sin poner en cuestión su carácter multidisciplinar e insistiendo en los efectos positivos que tiene el crecimiento económico y la creación de empleo para asegurar la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental, al tiempo que se recuerda que la cohesión y la sostenibilidad son esenciales para contribuir al crecimiento y el empleo.

Para alcanzar esta «nueva frontera» definida en Lisboa y que sigue siendo válida, el Grupo de Alto Nivel, y ésta podría ser considerada como la tercera conclusión del Informe Kok, recomendaba que se adoptasen acciones concertadas en cinco campos prioritarios:

- Realizar la sociedad del conocimiento (creando sectores de alto valor añadido, innovadores y basados en la investigación que sean capaces de competir con los mejores del mundo).

- Cumplir los compromisos para el mercado interior (asegurando una transposición más rápida de las normas ya acordadas en el ámbito europeo, suprimiendo los obstáculos para los servicios, eliminando las barreras a la competencia, avanzando en la aplicación del principio de reconocimiento mutuo, consiguiendo unas infraestructuras de calidad para el mercado interior más grande).

- Crear el correcto entorno empresarial.
- Construir un mercado de trabajo flexible para una mayor cohesión social (consiguiendo inversiones más eficaces en capital humano; aumentando la capacidad de adaptación de trabajadores y empresarios; preparando a la UE para los efectos del envejecimiento de la población).

- Trabajar por un futuro medioambientalmente sostenible (explotando las oportunidades que la protección del medio ambiente pueden ofrecer a la mejora de la competitividad, asegurando que Europa siga ejerciendo su liderazgo internacional en materias medioambientales, pero teniendo en cuenta el impacto que ello pueda tener en el crecimiento y en el empleo).

Junto a estos cambios en los contenidos, el Informe Kok también recomendaba una mayor voluntad política en el proceso de reformas tanto por parte de las Instituciones Comunitarias, como de los Estados miembros, así como una mayor y más profunda participación de los ciudadanos y el reconocimiento de que, trabajando unidos, los Gobiernos europeos benefician a todos sus ciudadanos.

Se trataría, y ésta sería la cuarta conclusión del Informe Kok, de revitalizar la Estrategia de Lisboa, rediseñándola bajo las siguientes premisas: promoviendo la coherencia y la congruencia en su aplicación; mejorando el proceso de aplicación y comunicando al público europeo los retos a los que Europa se enfrenta, las políticas que se proponen para hacer frente a dichos retos y la importancia para los europeos de actuar conjuntamente. Para ello se sugieren las siguientes acciones:

- El Consejo Europeo debe ejercer su liderazgo en la Estrategia de Lisboa.

- Los Estados miembros deberán elaborar unos programas nacionales de cumplimiento en cuya elaboración deberán estar involucrados los actores sociales y la ciudadanía, programas que, para asegurar la coherencia europea, serían posteriormente revisados por la Comisión que los deberá analizar en el ámbito de su informe de síntesis, pudiendo incluir recomendaciones específicas.

- La Comisión Europea deberá revisar y favorecer los progresos con sus políticas y sus acciones.

- El Parlamento Europeo tendrá que jugar un papel proactivo en su labor de control sobre los resultados.

3. Estrategia revisada de Lisboa

Sobre la base del Informe Kok, pero también influida por las recomendaciones del informe Sapir, la Comisión presentó en enero 2005 su Informe de síntesis en el que se contenían las principales propuestas de la Comisión para la revisión de la Estrategia de Lisboa con dos ideas centrales que merecen analizarse con detalle y por separado. Por un lado está la nueva concepción de la Comisión de cómo se aplica el principio de desarrollo sostenible en la Estrategia de Lisboa y la subsiguiente propuesta de concentración en crecimiento y empleo; por otro, la propuesta de un nuevo e integrado ciclo de coordinación en materia económica y de empleo.

La Comisión defendía en su propuesta que el principio del desarrollo sostenible es un principio rector, recogido incluso en el Tratado y que como tal inspira Lisboa. Sin embargo, al revisar ahora Lisboa no se debería caer en el error de querer incluir toda la política social y medioambiental en esta Estrategia. Lisboa, por el contrario, debe ser prioritariamente la agenda del crecimiento y el empleo. Se trataría con ello de evitar reproducir los debates mantenidos durante el Consejo de Gotemburgo, entre las alternativas de desarrollo sostenible, con las tres patas de Lisboa, o Lisboa con una tercera pata medioambiental y, por el contrario, volver al énfasis inicial de Lisboa priorizando crecimiento y empleo. Por ello, sólo los componentes ligados al crecimiento y empleo

de otras políticas como la social (inclusión a través de los mercados de trabajo y la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo, por ejemplo) y la medioambiental (cambio climático o las tecnologías medioambientales por su componente de eco-eficiencia) deberían formar parte de la Estrategia revisada de Lisboa. Con ello la Comisión no pretendería, según sus declaraciones, devaluar las políticas sociales y medioambientales que la nueva Comisión seguiría impulsando.

Para responder a las propuestas del Informe Kok para mejorar y hacer más eficiente la gobernanza de la Estrategia, la Comisión propuso también un nuevo sistema más integrado en los procesos de coordinación e información en el ámbito económico y en el del empleo. En el ámbito comunitario, el instrumento básico sería el Programa Comunitario Lisboa. Complementariamente, en el ámbito nacional la Comisión propuso integrar las orientaciones generales de las políticas económicas (OGPE) y las directrices de empleo, instrumentos reconocidos en el Tratado (artículos 99 y 128 del TUE) en un sólo instrumento denominado Paquete de Orientaciones Integradas.

La vigilancia presupuestaria se dejaría como parte de un proceso separado bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aunque se seguirán haciendo esfuerzos para asegurar las sinergias entre ambos procesos.

Sobre la base de este Paquete de Orientaciones Integradas y tras la adopción de las Orientaciones Generales, cada Estado miembro debería adoptar su Programa Nacional Lisboa que sería también un documento único y que debería estructurarse en tres partes: la primera en la que se presentarán los aspectos macroeconómicos y presupuestarios, la segunda dedicada a la políticas de empleo y una tercera sobre las reformas estructurales y aspectos microeconómicos.

En este mismo ámbito, la Comisión propuso también la creación de la figura de un Sr./Sra. Lisboa con nivel gubernamental para coordinar estas cuestiones.

Junto a ello la Comisión proponía tres campos principales de actuación, con diez áreas prioritarias que eran las siguientes:

- Una Europa más atractiva para la inversión y el empleo:
 - Completar y profundizar el mercado interior (Área 1).
 - Asegurar una economía abierta con unas reglas del juego homogéneas dentro y fuera de Europa (Área 2).
 - Mejora reglamentaria en el ámbito europeo y nacional (Área 3).
 - Expandir y mejorar las infraestructuras europeas y adaptarlas las necesidades tecnológicas avanzadas (Área 4).
 - Conocimiento e innovación para el crecimiento:
 - Incrementar y mejorar la inversión en I+D (Área 5).
 - Facilitar la innovación, la introducción de las tecnologías de la información y las comunicaciones y el uso sostenible de los recursos (Área 6).
 - Contribuir a una base industrial europea fuerte (Área 7).
 - Crear empleos:
 - Atraer más gente al mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social (Área 8).
 - Aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y la flexibilidad de los mercados de trabajo (Área 9).
 - Invertir más en capital humano a través de una mejor educación y capacidades (Área 10).
- En cada una de estas áreas la Comisión hacía propuestas concretas, algunas ya contenidas en sus diferentes programas, pero otras novedosas como la del establecimiento de un Consejo Europeo de Investigación o un Instituto Europeo de Tecnología, pero también nuevos enfoques en sus propuestas, como el anuncio de presentar una propuesta revisada de la Directiva de Servicios que responda a las preocupaciones del Consejo y del Parlamento en dos ámbitos: el de la aplicación del principio de país de origen y el del impacto que ello pueda generar en ciertos sectores. En el caso de la propuesta del REACH, propuesta esencial para la industria química europea, la Comisión se comprometía también a presentar nuevas propuestas revisadas con ocasión de la primera lectura y de la mano del Consejo y del Parlamento Europeo.

Estas propuestas de la Comisión fueron discutidas en el seno del Consejo durante los meses de febrero y marzo de 2006 llegando en el Consejo Europeo a un acuerdo sobre las mismas, pudiendo destacar básicamente tres áreas en las que se concentraron los debates: el enfoque de la Estrategia, la Directiva de Servicios y otras propuestas concretas y la nueva Gobernanza de Lisboa.

El enfoque sobre empleo y crecimiento se mantuvo, indicando el Consejo Europeo en sus Conclusiones que «es indispensable reactivar sin tardanza la Estrategia de Lisboa y proceder a una reorientación de las prioridades en dirección del crecimiento y del empleo. Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad, y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano». Sin embargo, también se reiteró, a petición principalmente de España, Suecia y Francia la importancia del tercer componente del desarrollo sostenible, esto es, el respeto al medio ambiente. Al respecto, las Conclusiones recordaron «la importante contribución de la política medioambiental al crecimiento, al empleo y a la calidad de la vida, en particular gracias al desarrollo de las eco-innovaciones y las eco-tecnologías, así como a la gestión sostenible de los recursos naturales, que tienen como consecuencia la creación de nuevos mercados y nuevos empleos».

Por lo que se refiere a los campos de actuación, el Consejo acordó los tres propuestos por la Comisión, aunque rebautizándolos con nuevos nombres: conocimiento e innovación, motores de un crecimiento sostenible; un espacio atractivo para invertir y trabajar; el crecimiento y el empleo al servicio de la cohesión social; pero, lo que es más importante, introduciendo algunos cambios de énfasis en las propuestas de la Comisión. El más sintomático de estos cambios es el que de hecho despertó mayores discusiones en el Consejo Europeo de Primavera y fue precisamente la referencia a la propuesta de Directiva de Servicios a la que se habían opuesto varios Estados miembros, y muy especialmen-

te Francia. Su Presidente mantuvo hasta el propio Consejo la necesidad de no respaldar la propuesta de la Comisión, quedando a la postre la siguiente mención: «para fomentar el crecimiento y el empleo y para reforzar la competitividad, el mercado interior de los servicios deberá ser plenamente operativo y conservar, al mismo tiempo, el modelo social europeo. A la luz del debate en curso, que muestra que la redacción actual de la propuesta de Directiva no responde plenamente a las exigencias, el Consejo Europeo solicita que se desplieguen todos los esfuerzos en el marco del proceso legislativo para lograr un amplio consenso que responda a estos objetivos en su conjunto. El Consejo Europeo advierte que unos servicios de interés económico general eficaces desempeñan un papel importante en una economía eficaz y dinámica».

En el ámbito de la gobernanza, las propuestas de la Comisión también fueron aceptadas con algunas precisiones, acordándose un ciclo de tres años que comenzaría ese año 2005 y se renovarían en 2008, incluyendo las siguientes etapas:

- El inicio del ciclo será el documento de síntesis de la Comisión («informe estratégico»). Este informe se examinará en las formaciones competentes del Consejo y se debatirá en el Consejo Europeo de primavera, que establecerá las orientaciones políticas para las dimensiones económica, social y medioambiental de la estrategia.
- De conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 99 y 128 del Tratado y basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo adoptará un conjunto de «directrices integradas» constituidas por dos elementos: las orientaciones generales de las políticas económicas (OGPE) y las directrices para el empleo (DE). Como instrumento general de coordinación de las políticas económicas, las OGPE deberían seguir englobando todo el espectro de las políticas macro y microeconómicas, así como las políticas en materia de empleo, siempre que haya interacción con las primeras; las OGPE garantizarán la coherencia económica general de las tres dimensiones de la Estrategia.

- Sobre la base de las «directrices integradas», los Estados miembros establecerán, bajo su propia responsabilidad, «programas nacionales de reforma» que respondan a sus necesidades y a su situación específica. Dichos programas serán objeto de consulta con todas las partes involucradas en los niveles regional y nacional, incluidas las instancias parlamentarias, conforme a los procedimientos propios de cada Estado miembro. Estos programas tendrán en cuenta los ciclos políticos nacionales y podrán revisarse en caso de cambios de la situación. Los Estados miembros reforzarán su coordinación interna, llegado el caso, mediante el nombramiento de un «coordinador nacional Lisboa». Por su parte, la Comisión presentará, como réplica a los programas nacionales, un «programa comunitario de Lisboa» que cubra el conjunto de las actuaciones que deban emprenderse en el plano comunitario al servicio del crecimiento y del empleo, tomando en consideración la necesidad de que converjan las políticas.

- Los informes sobre el seguimiento de la Estrategia de Lisboa que los Estados miembros presentan cada año a la Comisión y que incluyen la cuestión de la aplicación del método abierto de coordinación se agruparán desde ahora en un documento único que distinguirá claramente entre los distintos ámbitos de actuación y enumerará las medidas adoptadas durante los últimos doce meses para aplicar los programas nacionales; el primer documento de este tipo se presentará en otoño de 2006.

- La Comisión informará anualmente sobre la aplicación de la estrategia en sus tres dimensiones. Basándose en el análisis de la Comisión, el Consejo Europeo examinará cada primavera los progresos realizados y se pronunciará sobre los ajustes de las «directrices integradas» que resulten necesarios.

Al término del tercer año de cada ciclo, las «directrices integradas», los «programas nacionales de reforma» y el «programa comunitario de Lisboa» se renovarán de acuerdo con el procedimiento mencionado, tomando como punto de partida un informe estratégico de la Comisión, basado en una evaluación global de los progresos realizados durante los tres años anteriores.

4. Valoración

Aunque la primera valoración de la nueva Estrategia tendrá que hacerse en 2008, cuando finalice el primer ciclo de Directrices Integradas y sus respectivos Programas Nacionales de Reforma y el Programa Comunitario Lisboa, una primera apreciación se puede adelantar sobre la base de los mismos cuatro puntos que hemos considerado en este artículo como característicos de la Estrategia:

- Si bien la situación económica internacional es un tanto confusa, con algunos signos que pueden invitar al optimismo, pero también con elementos amenazadores, la revisión de la Estrategia ha permitido cambiar el concepto temporal establecido en el año 2000. Si en ese año la Estrategia se concebía como una carrera hacia 2010, con unos objetivos que difícilmente se podrán alcanzar, ahora se presenta la Estrategia como un proceso de reformas en el que se debe ir avanzando sin descanso, pero también sin la presión de una «fecha guillotina». Las Directrices Integradas, los Programas Nacionales y el Programa comunitario de Lisboa son en este sentido planes de acción que deberán ir renovándose, adaptándose a la cambiante situación económica.

- El segundo elemento que pesó sobre la Estrategia en sus primeros años fue la ausencia de la Comisión en su diseño y su escasa presencia como motor del proceso. Ello se ha invertido completamente. Como señala Peter Ludlow en su análisis sobre el Consejo Europeo de Primavera 2005, la «Comisión estará en el corazón del proceso revisado de Lisboa». Ahora queda por ver si en esa nueva situación, la Comisión va a conseguir realmente ser el motor de la iniciativa de este ambicioso programa de reformas.

- El tercer elemento, esto es la responsabilidad de los Estados miembros a la hora de aplicar las reformas, se ha querido reforzar por medio de la apropiación de la Estrategia por los Estados miembros, principalmente a través de conceder a los Gobiernos nacionales una mayor autonomía a la hora de diseñar sus programas nacionales de reforma, «bajo su propia responsabilidad» y

«que respondan a sus necesidades y a su situación», dicen las Conclusiones del Consejo Europeo de Primavera. Con ello, el papel de la Comisión en este ámbito queda encuadrado en una función de acompañamiento.

- El cuarto elemento, la acumulación de objetivos, se habría superado parcialmente con la concentración de la Estrategia en el doble objetivo de crecimiento y empleo, respetando, sin embargo, el principio rector del desarrollo sostenible.

La combinación de estos elementos es lo que se considera como la nueva asociación para el crecimiento y el empleo, y para que ello permita a la Unión convertirse en la economía del conocimiento más dinámica y com-

petitiva del mundo «ha llegado la hora de acelerar», título de la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de Primavera de este año.

Referencias bibliográficas

[1] COMISIÓN EUROPEA (varios años): *Conclusiones de los Consejos Europeos y documentos del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea relacionados con la Estrategia de Lisboa.*

[2] COMISIÓN EUROPEA (2002): *Informe Sapir.*

[3] COMISIÓN EUROPEA (2004): *Informe Kok.*

[4] LUDLOW, P. (2005): *Economic Governance in the European Union*, The Spring European Council of 2005. Eurocomment. Briefing note Vol. 3, N9.