

# ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

## MERCADO INTERIOR EUROPEO. 25 AÑOS DESPUÉS

<b>Presentación</b> Elżbieta Bieńkowska	3	<b>El mercado único digital europeo</b> <b>¿una oportunidad para nuestra industria digital?</b> Pedro Mier Albert	81
<b>Introducción</b> Rodrigo Madrazo García de Lomana y Marisa Álvarez Suárez	7	<b>De la unión bancaria a la unión</b> <b>de mercado de capitales</b> Ángel Berges Lobera y Emilio Ontiveros Baeza	95
<b>The realised and unrealised benefits</b> <b>of the EU Single Market: current views</b> Aleksander Rutkowski	11	<b>El funcionamiento del nuevo marco</b> <b> europeo de resolución bancaria</b> Antonio Carrascosa Morales	109
<b>De Vespasiano a Macron. Una visión de largo</b> <b>plazo de la legitimidad del mercado interior</b> César Molinas	25	TRIBUNA DE ECONOMÍA	
<b>España y el mercado interior</b> Antonio Adrián Arnáiz	35	<b>Los efectos económicos del mercado único</b> Julián Cubero, Rafael Doménech, Miguel Jiménez y Jorge Sicilia	127
<b>La consolidación del mercado interior</b> <b>de servicios. Un reto irrenunciable para</b> <b>la economía de la Unión Europea</b> Marisa Álvarez Suárez y Rodrigo Madrazo García de Lomana	47	<b>LOS LIBROS</b> <b>Nota crítica</b>	147
<b>La Unión Energética: instrumento</b> <b>para la transición energética en Europa</b> Natalia Fabra Portela	65	<b>CONTENTS</b> <b>Contents, abstracts</b>	153
		<b>Coordinadores: Rodrigo Madrazo García de Lomana</b> <b>y Marisa Álvarez Suárez</b>	

O  
I  
R  
A  
M  
U  
S



# PRESENTACIÓN

*Elżbieta Bieńkowska\**

**T**he original idea of the Single Market was to create a single, prosperous economic area, where people, goods, services and capital would move freely. Back then it was revolutionary. But since its launch in January 1993, these objectives are largely becoming a reality.

Today, the EU's economy is the largest in the world. And the Single Market is the foundation of this strength. It represents a home market of 500 million consumers, among the richest and most sophisticated in the world: for EU companies that want to grow and expand, this represents a launch pad to compete globally. For consumers, it means more choice and lower prices. The Single Market has created more jobs and more income across the EU than if it hadn't existed. A recent independent estimation shows that it results in an additional 4 per cent of EU GDP (almost €2,000 per capita)<sup>1</sup>.

The Single Market policies on goods and services as well as other relevant policies such as people's mobility, energy, transport or digital issues to name a few, do not operate in a vacuum. They are part of a set of policies that reinforce its impact as well as the competitiveness and investment agenda. These include, for instance, the Framework Programme for Research, Horizon 2020, and the European Structural and Investment Funds aiming to reinforce the cohesion and convergence of the EU. Boosting lagging investment in the EU has also been a key consideration following the crisis, which the Strategic Investment Plan is doing with great success. And of course let us not forget the Euro. Yet all of these policies also only exist or find their «raison d'être» thanks to the very existence of the Single Market.

So, twenty-five years after its launch, we can definitely say that the Single Market is a success. But in practice, it needs constant maintenance. And a lot of its potential still remains untapped. Sometimes, the benefits on paper do not materialise in practice because rules are not known or implemented or they are undermined by other barriers.

We should not pretend that the Single Market today is operating entirely in line with the rules we already established. As the Commissioner whose service receives a stream of complaints every year about improper application of single market rules, I know only too well that there is a long way to go. For example, goods recognised as safe in one country are still too often blocked for administrative reasons in another. Service providers have a very hard time complying with excessive or outdated requirements when they want to offer their services elsewhere in the EU. Not all of this is justified by public interests concerns, to say the least. The temptation to protect national economic operators is strong. But it must be

---

\* Comisaria Europea de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMES.

<sup>1</sup> <https://www.cesifo-group.de/DocDL/wp-2018-250-felbermayr-et-al-tarde-model.pdf>, p. 24.

resisted, because ultimately protectionism harms everyone: consumers who are limited in their choice, companies whose growth is hampered.

Protectionist barriers are in fact missed opportunities and we cannot let them undermine the full potential of the Single Market. It is estimated that completing the Single Market would bring potential economic gains of 651 billion to 1.1 trillion euros per year, equivalent to 5-8.6 per cent of EU GDP <sup>2</sup>.

That's why the Commission decided to give the Single Market a boost and in 2015 put forward the Single Market Strategy. The strategy addresses the weaknesses of the Single Market, targets areas where we should step up our efforts and aims to remove the main barriers that stifle the free movement of goods and services.

Free movement of goods is the most developed freedom within the Single Market. Trade in goods accounts for 75 per cent of intra-EU trade and around 25 per cent of EU's GDP. Despite the overall success, many obstacles in the Single Market for goods still remain and prevent citizens and businesses from making the most of it. To make it easier for companies, especially small and medium-sized enterprises (SMEs), to sell their products across Europe, the Commission has tabled legislative proposals to improve mutual recognition and enhance compliance with EU rules; and to step up enforcement against those who are trying to tilt the level playing field.

When it comes to services, the cross border provision of services is much less developed than intra-EU trade in goods. Even though services represent two-thirds of the EU economy and create 90 per cent of new jobs, the share of intra-EU trade in service is still only about 20 per cent. So the Commission decided to give the services sector a fresh boost. Rather than amending existing EU rules in this area, we want to ensure that they are applied better and more consistently. So we proposed to make it easier for services providers to navigate administrative formalities when they want to go to another country, and to help Member States identify overly burdensome or outdated requirements on professionals. We are already making progress with the European Professional Card —a procedure introduced in 2016 that makes it easier for a number of professions to provide services where their professional skills are needed.

A substantial part of investment in our economy is spent through public procurement, representing 14 per cent of the EU GDP. Procurement is a powerful tool for spending public money in an efficient, sustainable and strategic manner to ensure high-quality services and goods for citizens. Public procurement is about investment opportunities, jobs and growth. Therefore, the Commission has also put forward a new Public Procurement Strategy. Its aims, among others, at increasing investment opportunities for companies from across the EU by prioritising wider access to procurement markets, increased cross-border procurement and SMEs participation.

To deliver on the 2015 Single Market Strategy the Commission has also put forward measures for improved protection of intellectual property rights, proposals on e-commerce,

---

<sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2014\)510981](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2014)510981)

guidance on the collaborative economy, steps to modernise the EU's standardisation policy, and steps to enhance compliance and practical functioning of the EU Single Market. Complementary policies such as tax policies, environmental and consumer protection, investment in interconnecting infrastructure, and the overdue structural reforms should be reinforced and work more for the benefit of the EU companies and citizens.

Finally, we know that in the past many companies decided to move their business outside Europe to get the funding they needed to scale up their activities. To change this trend we have introduced the Start-up and Scale-up Initiative, pulling together all the possibilities that the EU already offers and adding a new focus on venture capital investment, insolvency law and taxation. And we see the trends changing. More and more researchers are deciding to start-up and grow in Europe, also thanks to the financial support available from multiple private and public sources. The Pan-European Venture Capital Fund-of-Funds programme that the Commission launched recently will help address the issue and give our high-potential businesses the support they need to become global success stories. It will complement the unprecedented effort the EU is making to stimulate the economy and unlock investment, in particular via the Investment Plan for Europe.



# INTRODUCCIÓN

*Rodrigo Madrazo García de Lomana\**

*Marisa Álvarez Suárez\*\**

**E**l Mercado Interior Europeo, o Mercado Único, permite que los más de 500 millones de ciudadanos de la Unión Europea puedan circular, estudiar, trabajar, consumir y operar en los 28 Estados miembros. Se trata, por tanto, de un símbolo de integración económica que se configura a través de las denominadas libertades básicas: libertad de circulación de bienes, capitales y trabajadores y libertad de prestación de servicios y de establecimiento.

Jurídicamente estas libertades básicas se incluyeron en el acervo comunitario a través del Acta Única Europea en 1986. No obstante, la creación efectiva del mercado interior no llega hasta el año 1993. Se cumple, pues, el 25º aniversario de la puesta en marcha del mercado único.

En este período, según estimaciones realizadas por la propia Comisión Europea, el mercado interior ha contribuido considerablemente al crecimiento de la economía europea. Así, los intercambios comerciales dentro de la Unión han aumentado aproximadamente un 15 por 100 anual en los últimos diez años, han generado más de 2.500.000 puestos de trabajo adicionales y se han reducido los costes de las barreras arancelarias y administrativas mediante la armonización o el reconocimiento mutuo de las normas técnicas. El acceso a un mercado interior amplio actúa asimismo como trampolín de los operadores económicos hacia los mercados globalizados y ha fomentado la disminución de los precios por efecto de la mayor competencia.

No obstante, el potencial del mercado interior se considera aún desaprovechado. En efecto, tal como indica la comisaria Bieńkowska, la falta de cumplimiento escrupuloso con la normativa comunitaria, así como las carencias en materia de implementación de reformas, impide obtener el pleno potencial de un verdadero mercado único. El Parlamento Europeo estimó en 2015 que los beneficios potenciales para consumidores y ciudadanos de desarrollar y completar el mercado interior superarían los 615.000 millones de euros anuales.

Al margen del déficit en materia de *enforcement*, no debe olvidarse que la construcción del mercado interior requiere de un esfuerzo constante y de un compromiso político elevado. En este contexto, las instituciones europeas son conscientes de que el desarrollo de las distintas áreas del mercado único mediante la eliminación de las

---

\* Director General de Política Económica. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

\*\* Jefe de Área, S.G. de Unidad de Mercado, Mejora de la Regulación y Competencia. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

barreras y los obstáculos aún existentes podría ofrecer ventajas significativas para los consumidores y las empresas de la Unión. Por ello, persiguen reactivar la profundización del mercado interior mediante, entre otras, actuaciones como la Estrategia para el Mercado Único Digital, el Plan de Acción para la creación de la Unión de los Mercados de Capitales, la Unión Energética, la Estrategia para el Mercado Único de Bienes y Servicios, etc.

Este número es el primero de una serie de dos monográficos dedicados a la Unión Europea y precede, por tanto, a una próxima publicación de *Información Comercial Española, Revista de Economía* que abordará los principales debates sobre el futuro de la UE. Su objetivo es realizar un análisis sobre la construcción, desarrollo y desafíos de determinados ámbitos del mercado interior como factor potencial del crecimiento económico europeo y del bienestar de su ciudadanía. Así, este monográfico analizará aspectos específicos de diferentes piedras angulares de la construcción del mercado único con el objetivo de promover el debate, evaluar propuestas de mejora en su funcionamiento y enfocar los posibles retos de futuro.

El monográfico comprende una serie de artículos de carácter general que se centran en aspectos horizontales del mercado interior, desde su legitimidad hasta sus efectos económicos, y otros artículos de carácter más específico que analizarán áreas concretas y sectoriales.

La comisaria europea de Mercado Interior e Industria, **Elżbieta Bieńkowska**, abre el monográfico con una presentación, que recuerda la importancia económica del mercado interior y el potencial económico desaprovechado por las barreras proteccionistas que aún permanecen y resalta algunas de las iniciativas de la Comisión realizadas desde 2015 con el objetivo de completar y mejorar el funcionamiento del mercado interior.

El monográfico se inicia con tres artículos de carácter horizontal relativos al impacto económico del mercado interior sobre los ciudadanos y empresas, a la legitimidad del mercado interior y a la integración de España en el Mercado Único. Primeramente, **Aleksander Rutkowski**, miembro del equipo del Economista Jefe de la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes de la Comisión Europea, realiza una revisión de la literatura económica más actual de la propia Comisión Europea o de carácter independiente que analiza los beneficios generales y potenciales del mercado interior. Se recogen en este trabajo las principales conclusiones de diferentes estudios desde una perspectiva macroeconómica general (analizando efectos cadena entre sectores) y sectorial (para economía digital, economía colaborativa, electricidad, propiedad intelectual, etc.). A continuación, el socio fundador de Multa Paucis, **César Molinas**, a través de un enfoque histórico y político que se remonta al Siglo II analiza la legitimidad política del mercado interior europeo que depende de la legitimidad de la propia UE. Desde un punto de vista comparativo el autor realiza una reflexión sobre las debilidades del modelo actual adoptado, con especial referencia a la incidencia del trilema de Rodrik y los principales retos de futuro. Por último, **Antonio Adrián**, profesor de Derecho Internacional Privado y miembro del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, analiza en

su artículo el proceso de integración de España en el Mercado Interior Europeo desde la firma del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas mediante la descripción de la adecuación normativa del Derecho español al acervo comunitario y a las previsiones normativas de las diferentes libertades del mercado interior.

Seguidamente, el monográfico incluye otros tres trabajos enfocados al desarrollo del mercado interior de servicios como principal fuente —desde un punto de vista sectorial— de crecimiento y empleo de la economía europea. Primeramente, el artículo de **Marisa Álvarez**, jefe de área de la Subdirección General de Unidad de Mercado, Mejora de la Regulación y Competencia y **Rodrigo Madrazo**, director general de Política Económica, ofrece una panorámica general de la evolución, el estado de la situación y futuros desarrollos de las iniciativas comunitarias horizontales orientadas a la eliminación de barreras que obstaculizan el desarrollo del mercado interior de servicios. Este primer enfoque genérico se complementa con los siguientes dos artículos relativos a dos sectores de servicios específicos de especial relevancia económica y estratégica: la energía y las telecomunicaciones. Así, el presidente de la Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones y Contenidos Digitales (AMETIC), **Pedro Mier**, describe en su artículo la Estrategia para un mercado único digital de Europa, presentada por la Comisión Europea en 2015, y proporciona diferentes reflexiones y recomendaciones sobre los que considera aspectos clave para conseguir un mercado único digital efectivo y las oportunidades que este podría generar a la industria digital española. Por su parte, **Natalia Fabra**, catedrática de la Universidad Carlos III de Madrid, analiza las bases de la unión energética: el impulso de las energías renovables; la eficiencia energética; el desarrollo de las interconexiones; el papel activo del consumidor y el rediseño de los mercados eléctricos para facilitar una mayor penetración de las renovables en el *mix* de generación. Asimismo, examina el estado de desarrollo de la unión energética y sus principales debilidades.

Para finalizar, dos artículos desarrollan aspectos concretos de la evolución del mercado interior en relación con la libre circulación de capitales y la unión monetaria y bancaria como reflejo de la integración financiera europea. **Ángel Berges** y **Emilio Ontiveros**, socios fundadores de Analistas Financieros Internacionales (Afi) y catedráticos de la Universidad Autónoma de Madrid, analizan en su trabajo los objetivos y avances realizados hasta la fecha por la unión de mercados de capitales en Europa identificando las diferencias y complementariedades con la unión bancaria. Por su parte, **Antonio Carrascosa**, consejero ejecutivo de la Junta Única de Resolución, analiza los elementos fundamentales del nuevo marco de resolución bancaria. Entre otras cuestiones, define el concepto de inviabilidad de un banco y la decisión de si ese banco se resuelve o se liquida, y expone algunos de los elementos básicos del proceso de resolución: la valoración del banco, los instrumentos (con especial referencia a la recapitalización interna o *bail-in*) y las estrategias de resolución.

Por último, el artículo de Tribuna de Economía, elaborado por **Rafael Doménech** de la Universidad de Valencia y BBVA Research y **Julián Cubero**, **Miguel Jiménez** y

**Jorge Sicilia** de BBVA Research, evalúa a partir de la definición de escenarios contrafactuales los efectos económicos del mercado interior. Su análisis no encuentra un impacto económico diferencial positivo y relevante en términos económicos para los países que se sumaron al proyecto del mercado interior. En este sentido, señalan la importancia de completar el mercado único y mejorar institucionalmente la unión económica y monetaria para potenciar los efectos positivos y evitar los obstáculos que han condicionado la convergencia de los Estados miembros.

Aleksander Rutkowski\*

# THE REALISED AND UNREALISED BENEFITS OF THE EU SINGLE MARKET: CURRENT VIEWS

*The article presents current views from the Commission staff and independent analysts on the types and the magnitude of the economic benefits provided by the EU Single Market as well as channels through which they materialise. The article first looks both at the already obtained and yet-to-be reaped gains, from the macroeconomic, sectoral and firm perspective. The article concludes that whilst gains have already materialised, significant benefits are still to be reaped, especially with more national reform effort.*

**Keywords:** economic integration, institutional arrangements, economic growth.

**JEL Classification:** F15, F43, F55.

## 1. Introduction

The Single Market of the European Union (EU) is a globally unique economic area and institutional system, composed of different yet open and tightly integrated regional and national markets; it is in fact a core of the European integration process and an indispensable element of the EU. It should not probably be seen as a stand-alone growth engine, but as a fertile ground for entrepreneurial activity (including risk-taking, experimentation, exploration of new market niches) and, thus, a potent catalyst of growth (Mariniello *et al.*, 2015). Still, both policy makers and citizens want to

know what type and amount of gains we obtain thanks to the existence of the Single Market in the EU.

This article reviews, inevitably selectively, a wealth of the up-to-date literature in economics and related research on the benefits of the Single Market, providing a typology and, wherever possible, the magnitude of the benefits, both the ones already obtained and the potential ones which can be still reaped.

It starts with a macroeconomic bird's-eye view, looking also at the benefits of the wider benefits of the EU (since if there was no Single Market, there would not be EU). The macroeconomic approach, though comprehensive, may be insufficiently tangible or convincing to everyone because the macro estimates are highly aggregated. Thus, we also zoom in and review selected specific benefits of the Single Market. The sector—and firm—level analyses, though selective and incomplete, offer a more detailed view of the benefits provided by the Single Market.

---

\* Member of the Chief Economist Team, Directorate General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (DG GROW), European Commission.

The content of this article does not reflect the official opinion of the European Union. Responsibility for the information and views expressed in the article lies entirely with the author.

## 2. The economy-wide perspective

### Benefits from the accomplished level of the Single Market integration

The Single Market programme of 1980s and 90s (the process of implementation of the Single European Act) proved effective in increasing the level of economic integration between the Member States as indicated e.g. by the reduced price differences (Ogrokhina, 2015), expanding labour mobility, increasing trade and foreign-direct-investment intensities, or rising portfolio capital flows (Nitsch and Berger, 2015; European Commission, 2016, chapter 6), though it is often difficult to decompose the changes resulting from the European integration vis-à-vis those resulting from other factors, e.g. globalisation or technological progress.

The nature and magnitude of the benefits yielded by the Single Market can be simulated counterfactually as losses due to a hypothetical scenario of no Single Market. In a very recent comprehensive study, the experts of the Centre for Economic Studies Institute (CESifo) estimated the effects of a supposed dismantling of the Single Market (Felbermayr *et al.*, 2017): statistically significant and economically sizeable income slump in all the Member States, with small countries and those that joined the EU this century hitting the hardest (permanent income level losses reaching 20 per cent and 11 per cent respectively); losses of competitiveness, enhanced by output and demand reduction, reflected in the collapse of intra-European trade (by about 30 per cent); production relocation to non-EU countries, driving down wages in the European countries.

The Single Market has not only widened the market access for end products but also for intermediate goods, providing a very fertile ground for the emergence of a web of tightly interdependent producers: modern European value chains (Figure 1).

The integration into the value chains is imperative for policy makers, as it correlates positively with high income levels (Xing *et al.*, 2017). The Single Market

has been indeed a critical force behind the formation of international value chains in the EU: a bottom-up process with free entry supported by low trade costs (Pomfret and Sourdin, 2016). European standards have been one of the mechanisms which made the trade costs low. They reduce information asymmetries between the value chain participants in the Single Market (Blind *et al.*, 2017).

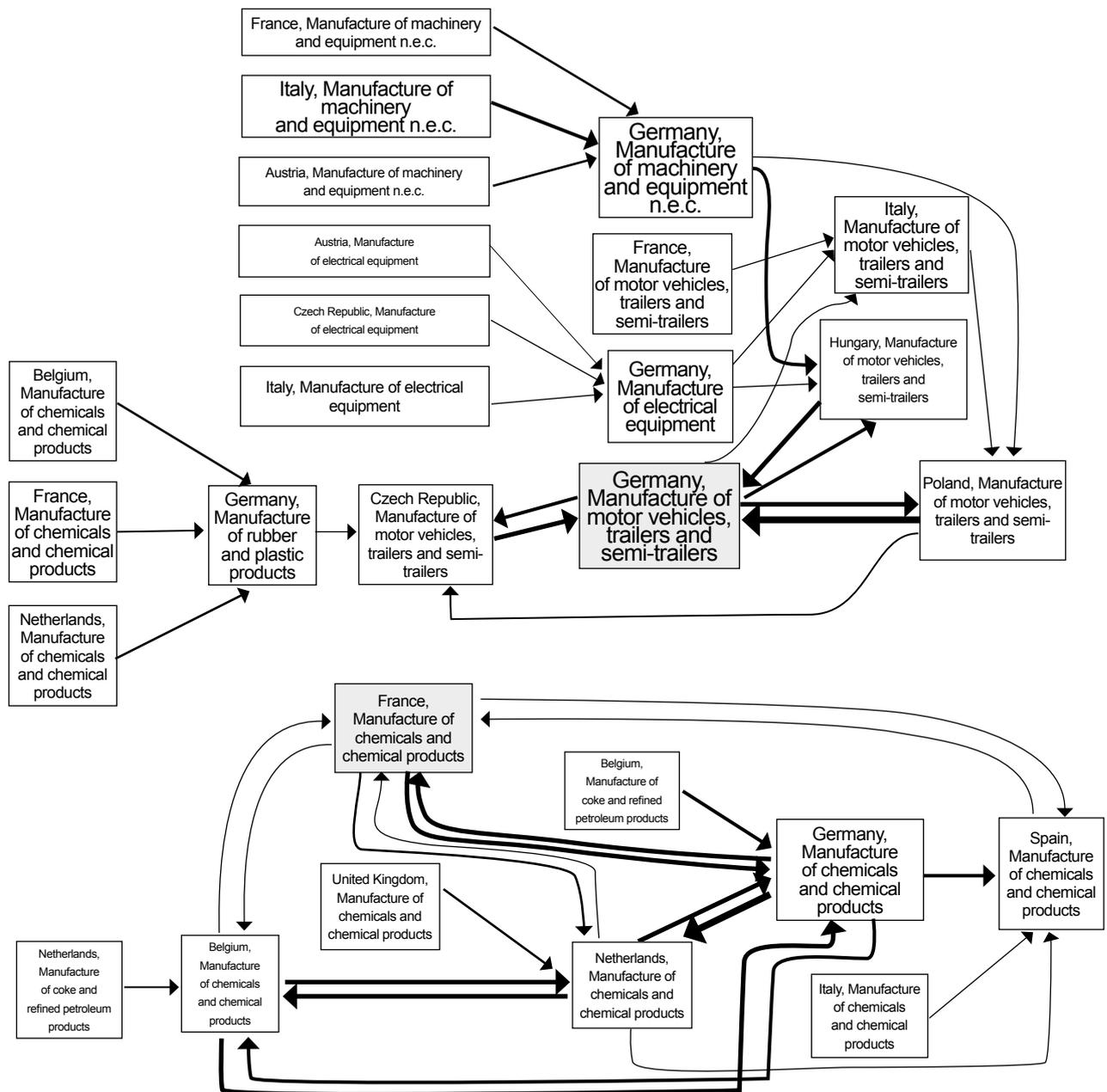
Katsimi and Zoega (2016) estimate the investment-saving equation (a Feldstein-Horioka model) with the difference-in-difference methodology and demonstrate that the Single Market and, later on, the euro have increased capital mobility among the Member States beyond what is observed in the control group of countries outside the analysed agreements. Consequently, one can conclude that the institutional changes following the Maastricht Treaty have improved capital allocation in Europe from a macroeconomic perspective. Furthermore, Aghion *et al.* (2015) show that product market reforms induced by the Single Market programme have enhanced innovative investment in manufacturing industries of countries with strong patent rights.

The EU has successfully supported the catching-up process in Europe, to large extent via a remarkable inflow of foreign direct investment (FDI): the investors from the old Member States (those who joined the Union before 2004), encouraged by the safe economic environment created by the membership, dominated the FDI in the new Member States. However, that surge in the intra-EU FDI has also produced a positive feedback effect: the enhanced global competitiveness of western European firms (Medve-Bálint, 2014).

Consequently, the Single Market is assessed overall as the best example of both successful market opening and avoidance of the middle-income trap through smart intervention (Taglioni *et al.*, 2017, p. 191), thus ensuring that both economic efficiency and growth as well as social cohesion (i.e. via structural funds, Egger *et al.*, 2014) are effectively combined as complementary goals. Still, the construction of the Single Market

FIGURE 1

THE THREE EXAMPLES OF THE EUROPEAN VALUE CHAINS

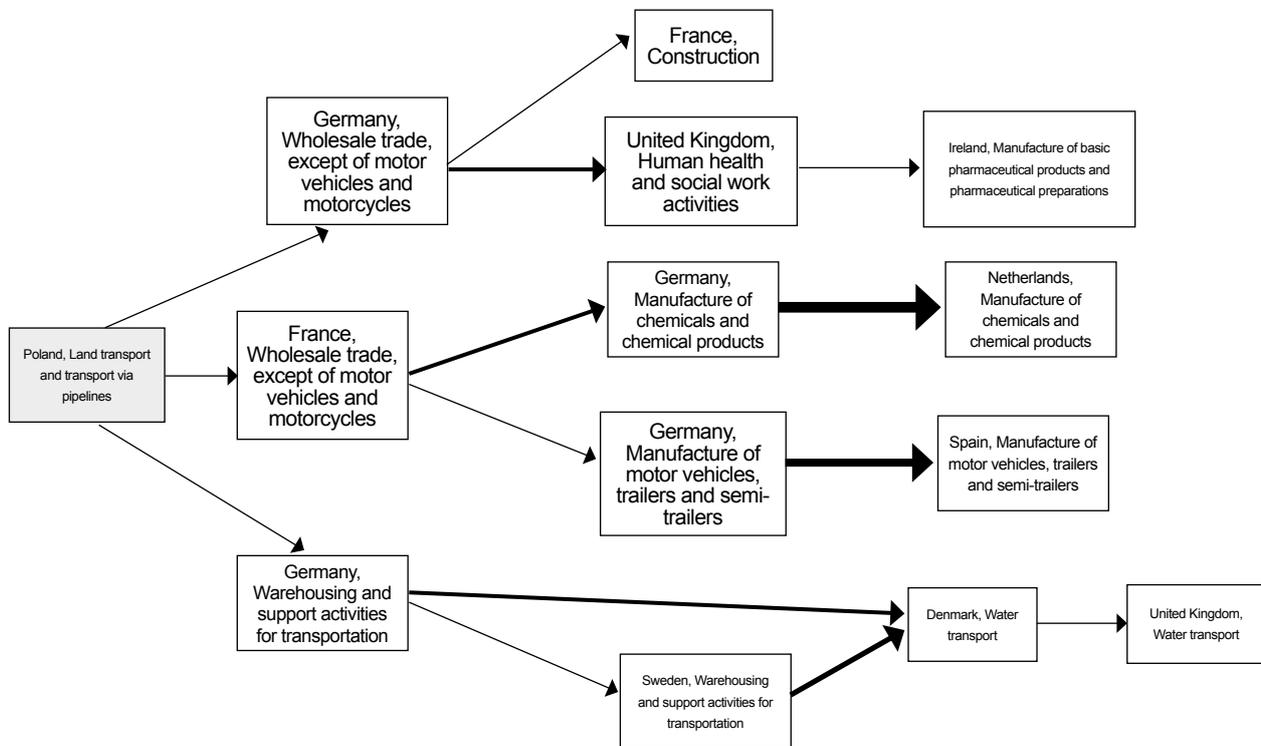


NOTE: Each graph presents the strongest linkages (importing sector's intermediate consumption of the goods or services exported by the origin sector) for a value chain where the sector highlighted in grey is a starting point of the path analysis. The sizes of the arrows and the font sizes in the boxes correspond to the magnitudes of the flows (the intermediate consumption mentioned above) and sectors (their output, in logs) respectively.

SOURCE: Analysis by the European Commission staff based on the World Input-Output Table for 2014 (latest year available) from WIOD <http://www.wiod.org/database/wiots16>.

FIGURE 1 (Cont.)

THE THREE EXAMPLES OF THE EUROPEAN VALUE CHAINS



NOTE: Each graph presents the strongest linkages (importing sector's intermediate consumption of the goods or services exported by the origin sector) for a value chain where the sector highlighted in grey is a starting point of the path analysis. The sizes of the arrows and the font sizes in the boxes correspond to the magnitudes of the flows (the intermediate consumption mentioned above) and sectors (their output, in logs) respectively.

SOURCE: Analysis by the European Commission staff based on the World Input-Output Table for 2014 (latest year available) from WIOD <http://www.wiod.org/database/wiots16>.

is not completed and substantial further gains can be obtained, as discussed in the next section.

**Further benefits of the completion of the Single Market: the untapped potential**

Although the overwhelming prediction from the literature is that the European integration has generated positive and significant aggregate effects, studies suggest that there is still significant progress to be made

towards the full implementation of the Single Market, especially in such areas as the Single Market for services and labour mobility (Dorrucci *et al.*, 2015).

Modelling the effects of the completion of the Single Market in trade, production and market structure shows that the benefits are yielded by both the *removal of border costs* and *increased competition* thanks to the greater ability of EU buyers to substitute among the products of different EU producers. The increased competition is the main effect as it more than doubles

the estimated benefits, and the steady-state growth effect more than quadruples the welfare gains. The increased competition arises from the Single Market standards, government procurement, and dynamic learning effects (Harrison *et al.*, 2014).

How can this untapped potential be realised? The Bruegel thinktank analysts believe that the gains so far have been smaller than they potentially might be because of basically two reasons (Mariniello *et al.*, 2015): barriers remain in many areas covered by the Single Market governance while the progress in complementary policies, which should support the Single Market, has been insufficient, leading to insufficient room for entrepreneurial experimentation and exploration (Schumpeterian «creative destruction»). Among the remaining barriers, the analysts mention specifically: inconsistent and unambitious implementation of the directives, insufficient mutual recognition, too closed public procurement, heterogeneous regulations in services sectors, and administrative barriers to the free flow of labour. As regards the complementary policies, too heterogeneous tax codes, discrepancies in environmental and consumer protection, insufficient investment in interconnecting infrastructure, and the overdue structural reforms (national regulations protecting rent-seeking, rigid labour market regulations, industrial policy supporting national champions, prevailing public monopolies, cumbersome procedures to set up new businesses). It is however also noted, that the positive effects of «creative destruction» can be achieved only if those losing their employment face the environment in which they may move on to other jobs.

Concerning the structural reforms complementary to the Single Market, OECD experts estimate, with an augmented gravity model, that if they are ambitious enough (defined as resulting in an alignment of the OECD Product Market Regulation indicators with the average of the top half of the best performers, cutting the regulatory heterogeneity by about 20 per cent) would increase trade intensity within the EU by more than 10 per cent (Fournier *et al.*, 2015). IMF analysts stress the importance of structural reforms in the catching-up EU economies as

determinants of the degree they benefit from the Single Market, mentioning: improvements in higher education, labour skills upgrade, job-seeking incentives, business environment friendly to foreign investment, and infrastructure facilitating the build-up of links with cross-border supply chains (Rahman *et al.*, 2015).

Last but not least, the benefits of increased integration of the Single Market's national economies can be obtained by improving the transposition of the directives which ensure the functioning of the Single Market. European Commission's Single Market Scoreboard (2017) shows that 20 Member States have had the transposition deficit above the 1 per cent target, with 8 of them with a deficit of 2 per cent or more.

### **Single Market as a necessary element of the European Union: the overall benefits**

The Single Market can be seen as one of the fundamental stages of the process of the European integration and a necessary component of the EU (Dorrucci *et al.*, 2015) and the Economic and Monetary Union (including the Euro, the common currency) in particular (Pelkmans, 2016). Thus, the wider benefits of the EU, many of which are not easily quantifiable though very concrete, like the unprecedented period of peace, are not possible without the tight economic integration provided by the Single Market (Ludlow, 2016). Nevertheless, some authors try to distil the pure benefits of the political EU membership (on top of the benefits from economic integration). Here, the case of Norway is very useful because it completed negotiations and fulfilled all accession requirements, joined the European Economic Area (with full access to the Single Market), but at the very end decided not to join the EU. Campos *et al.* (2015) find substantial politically driven economic benefits from the EU membership: if Norway had joined the EU in 1995, its productivity levels between 1995 and 2001 would have been 6 per cent higher on average.

As far as the actual EU members are concerned, the total cumulative gains in the real gross domestic

product per capita resulting from the European integration between 1992 and 2012—including all the economic and political synergies and calculated on the basis of a synthetic-integration-index approach—are likely to have been realised by every Member State economy (Petersen *et al.*, 2014). Another regression study, which uses the synthetic counterfactual method, suggests with statistical robustness that without deep economic and political integration, per capita incomes would have been, on average, approximately 12 per cent lower (Campos *et al.*, 2014).

Specific gains from the European integration are reaped by the catching-up Member States. The EU membership seems to limit their economic volatility in addition stabilising the relatively young democratic institutions (Epstein, 2013).

Finally, in the global perspective, the EU (and thus its Member States) enjoy some global market power since, thanks to its overall size and technological leadership in many sectors, it shapes the international standards and regulations by externalising its Single-Market-related policies goals and regulatory measures becoming effectively one of the few «global regulators» (Damro, 2015; Parker and Karlsson, 2017) or even a global leader, e.g. in environmental protection (Cacheux and Laurent, 2015). EU's external regulatory influence has emerged predominantly as an unintentional «byproduct» of setting up and then reinforcing the Single Market (Bradford, 2015). This improves the competitive position of European firms, which face globally similar standards to those already familiar.

Similarly, as one of the key global buyers of raw materials and energy goods, the EU counterbalances the monopolistic advantages of the exporting countries, thus stabilising the supply and transit routes (Goldthau and Sitter, 2015). The EU «Energy Union» for gas is a good example in this field: simulations with a spatial partial equilibrium model show that newly-constructed infrastructure should lead to some decrease of wholesale prices, the decline of suppliers' market power against the geographical periphery of the EU (predominantly the

Baltic states and Finland, which are the most exposed countries), and increase consumer surplus in the EU by as much as 17.4 per cent (Baltensperger *et al.*, 2017).

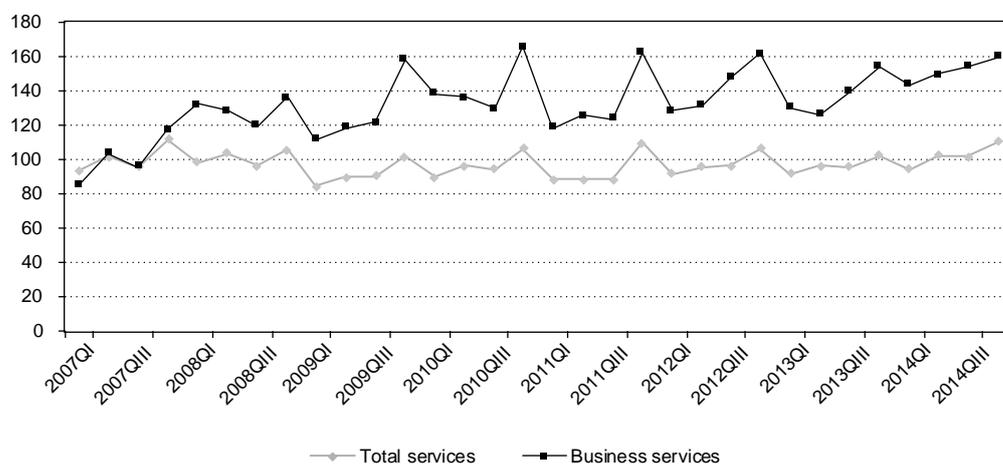
### 3. The sector-level and microeconomic perspective

#### Benefits from the accomplished levels of integration: sectoral examples

The development of the Single Market has not only resulted in a strong increase in bilateral trade intensities but also has made exporting activities less concentrated across countries, especially in goods trade. The changes in the geographical patterns of intra-EU trade were mostly driven by the medium-quality segment which can be interpreted as a Vernon-style «climbing up» a quality-ladder by less advanced countries (Stehrer *et al.*, 2016). Although some limited protectionist barriers in trade in goods, the most integrated Single Market segment, have persisted across specific sectors and countries, Solvit (<http://ec.europa.eu/solvit/>) has turned out an informal, «light-weight», though effective tool for businesses to fight these barriers (Egan and Guimarães, 2016).

Experts largely agree that the Single Market—with freedom of labour movement bringing a better geographical balance of labour demand and supply in the EU, leading to higher returns on investment in human capital (education, training) and, hence, increased incentives to invest in skills, innovate and become an entrepreneur—has been an effective way to increase economic welfare, economic stability and cohesion (Krause *et al.*, 2017). In addition and complementarily, capital market integration keeps stimulating competition for mobile capital among countries, inducing Governments investment-friendly policies which also incentivise individuals to become skilled (Ogawa and Tsubuku, 2017). Consequently, as a recent thorough meta-analysis of empirical research finds, there has been a positive impact of cross-border direct investment on productivity, which is particularly significant in the EU (Bruno and Cipollina, 2017).

FIGURE 2  
IMPORT OF SERVICES IN SPAIN, 2007-2014



NOTE: 2007 average = 100. Business services are those covered by the following NACE codes: M, N, J62, J63. Imports from all countries in the world are considered, given that intra-EU imports are not available as a separate time series.

SOURCE: Spanish statistical office (INE).

Related to enhanced labour mobility and the movement of firms, the adoption and implementation of the Services Directive was a major policy effort in the movement towards genuine Single Market. The Directive affects several services sectors adding up to more than 46 per cent of the EU GDP according to an assessment by the European Commission staff. Our study estimates conservatively that the EU-level long-term positive impact of the Directive, resulting from the implementing measures until 2012, is around 0.8 per cent of GDP and the corresponding figure only for Spain is as high as 1.4 per cent (Monteagudo *et al.*, 2012). The high figure for Spain is explained by its position among the very top reformers in that policy area. Specifically, a case study (done very recently by the Commission staff, preliminary results) on the effects of the reduction of Spanish regulatory restrictions affected by the Services Directive shows that the trend of imports in the business services sector (covered by the reforms under the Directive) has

been upwards and evidently more intensive than the increase of imports across all services sector (only partially covered by the Services Directive) in Spain.

Furthermore, the same case study also shows that Spain has been integrating rapidly into the European value chains involving business services as production inputs (Figures 2 and 3). The share of the EU countries (other than Spain) in the Spanish intermediate consumption of business and construction services increased by about 1.2 percentage point, from 7.1 per cent in 2006 to 8.3 per cent in 2014, compared to practically no change in such a share for the whole Spanish intermediate consumption (the share of the EU countries, other than Spain, stabilised at about 10 per cent) of all services and goods. The imported services were used by Spanish firms as inputs for production consumed domestically and earmarked for export.

The Single Market construction process consists in not only liberalisation but also harmonisation. The

EU regulatory regime for public services (such as utilities and welfare services) is assessed as beneficial for consumers. All the more so, public services are seen as building blocks of the Single Market (Sauter, 2015).

The benefits of the rapidly emerging digital Single Market can be estimated by comparing price differences between online and offline retail channels in the EU. A study which employs this methodology and uses sales data for ten household appliance categories distributed both offline and online concludes that both online prices and online price dispersion are lower than offline. Consequently, the digital Single Market increases consumer surplus by 0.3 per cent of EU GDP (Duch-Brown *et al.*, 2014). Gómez-Herrera *et al.* (2014) confirm that distance-related trade costs are significantly lower in e-commerce transactions compared to offline trade in the same goods.

### **The untapped sector-level potential: selected examples**

Since little further reform effort has been made in the recent few years in most of the Member States to reduce the persisting regulatory restrictions in the policy area covered by the Services Directive (European Commission, 2015a, sections 2.3 and 4.2, and European Commission, 2015b), the estimated remaining economic gains to be reaped still exceed 1½ per cent of GDP (Monteagudo *et al.*, 2012). The significant potential gains in that policy field are also highlighted by IMF experts (Corugedo and Ruiz, 2014; Rahman *et al.*, 2015).

An assessment of the economic impact of selected barriers specifically in four professional services (architects, civil engineers, accountants, lawyers) shows significant economic impact of regulatory restrictions (reserved activities, tariffs, restrictions on advertising, compulsory chamber membership, restrictions on corporate form, insurance obligations, authorisation requirements) on the «birth rate» of firms and, indirectly, on sector profitability and efficiency of resource allocation. Under an «ambitious scenario» with the simulated

barrier levels reduced to the average of the «best 5» Member States in each sector, «birth rates» could increase by 10 per cent-18.3 per cent, sector-level average profitability by 13.7 per cent-34.2 per cent, and allocative efficiency index by 7.7-12.4 percentage points (depending on a sector, EU weighted averages, European Commission, 2015a, section 2.3).

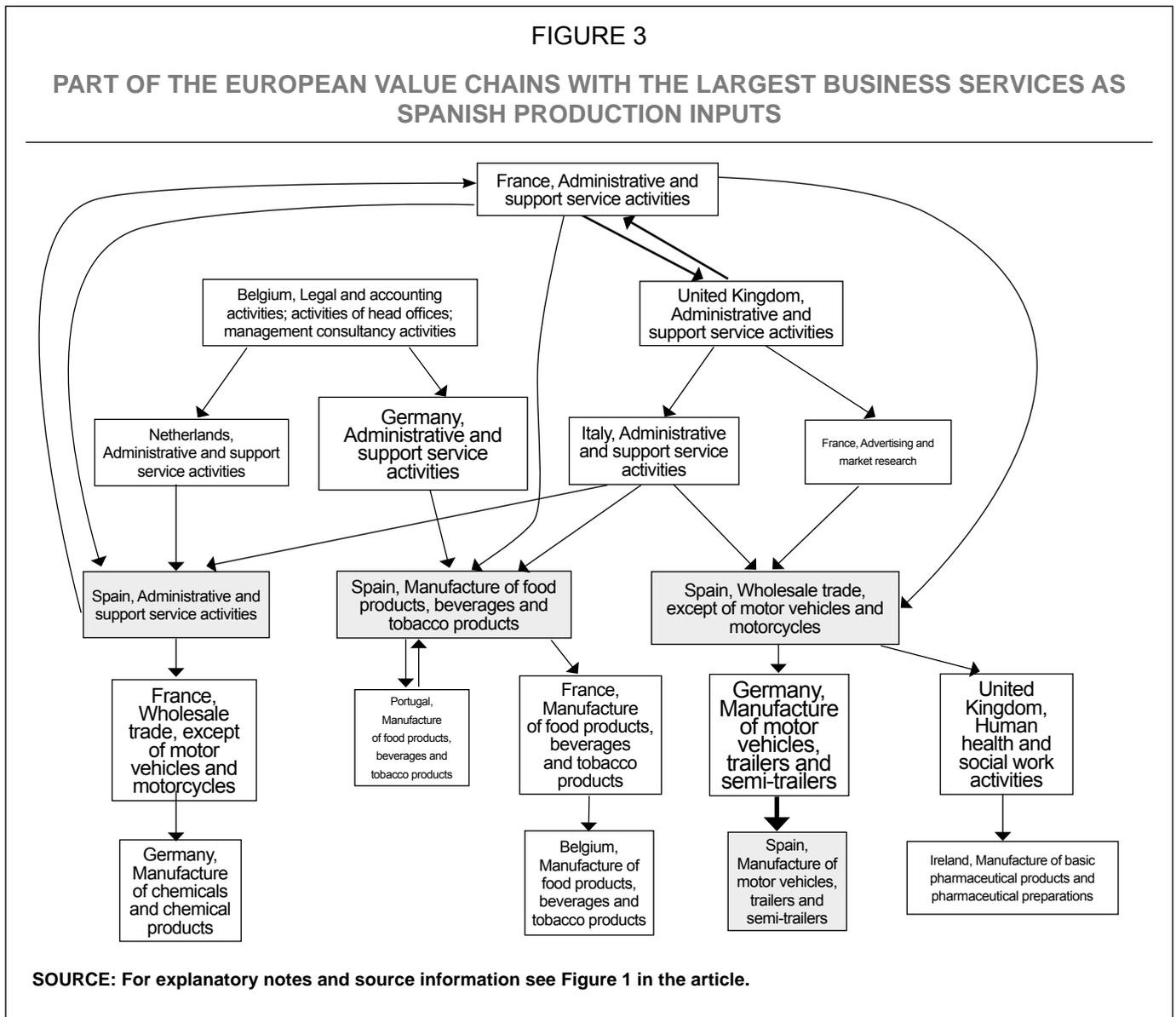
For consumer welfare, reducing the regulatory restrictions in retail trade promises significant gains. European retailers face persistent barriers to market entry due to retail store establishment conditions (e.g. burdensome and complex authorisation processes or restrictive constraints on the size and location of shops) as well as by operational restrictions (European Commission, 2015a, section 2.4).

The EU digital Single Market, though growing rapidly, may still benefit from further barrier reductions. It is estimated, based on a sample of household appliances, that full online price convergence across the EU towards the lowest observed average price would further increase welfare (Duch-Brown *et al.*, 2014). A developed digital Single Market will allow also the benefits of the collaborative economy to materialise (European Commission, 2015a, section 2.1) such as increased consumer surplus and total social welfare (Weber, 2016). There is a synergy between the development of the digital Single Market and the evolution of online financial services, hence it is estimated that a 1 per cent increase in the use of efficient and flexible cross-border payment systems could increase cross-border e-commerce by as much as 7 per cent (Gómez-Herrera *et al.*, 2014).

As indicated above, the financial services and, hence, the newly founded Banking Union and Capital Markets Union, are promising policy areas which may bring many additional benefits together with the Single Market. These initiatives are expected to effectively complete those of the Single Market in financial services (Prisecaru, 2014). The Euro has boosted the financial integration process in the Eurozone (and financial opening is found to positively affect intra-Eurozone trade: Esposito, 2017) but the process is not completed (Kiliç *et al.*, 2017).

FIGURE 3

PART OF THE EUROPEAN VALUE CHAINS WITH THE LARGEST BUSINESS SERVICES AS SPANISH PRODUCTION INPUTS



SOURCE: For explanatory notes and source information see Figure 1 in the article.

The Single Market also gives wider opportunities, compared to separated national markets, to benefit from R&D investment. The European Commission promotes the consolidation of Europe’s intellectual property framework. In that policy area, the Commission staff has estimated, for instance, that the implementation of the «unitary patent» could lead to a gain of about ¼ per cent in EU’s GDP (European Commission, 2015a, section 3.3).

The European electricity market (the EU Target Electricity Model) is another area which offers economic gains if the integration progresses. The potential benefits of coupling interconnectors—in order to increase the efficiency by quickly matching demand and supply not only within countries but also across borders— may exceed 100 per cent of the current gains from trade even in a short term. These benefits can be reaped by: eliminating unscheduled flows, avoiding the curtailment of renewables,

and making the investment in the cross-border links more commercially profitable (Newbery *et al.*, 2016). The inter-connections and a trading scheme will allow for the full exploitation of renewables and will lead to the reduction of energy prices (Higgins *et al.*, 2015) thus eventually increasing the competitiveness of European firms.

Similarly, Austvik (2016) stresses the importance of extending West-East and intra-East interconnectedness in the EU in mitigating the still remaining security problems in the supply of gas. The security of gas supply is very important for economic growth since it limits investment through its impact on business uncertainty.

Also, another key network, roads, and the transport policies are likely to be still suboptimal in view of the needs of the Single Market. OECD analysts estimate that the road distance between two cities located in the same country is around 10 per cent shorter than that between cities located in different countries for the same direct distance and the same city size in continental Europe. They find that the average travel speed is higher between cities in the same country too (Braconier and Pisu, 2013). The importance of appropriate road network is confirmed by Salas-Olmedo *et al.* (2015), whose assessment of the accessibility impacts of new road transport infrastructure in the EU between 2001 and 2012 shows that the greatest improvements in accessibility, which correlate with exports, were experienced by peripheral countries with high road infrastructure investment.

The Single Market is likely to provide even more social return on large public infrastructure investment (like those discussed above) thanks to the transparency-boosting cross-border public procurement, (European Commission, 2015a, section 3.2).

### The examples of firm-level benefits

The participation in the international value chains, which is significantly facilitated by the Single Market as discussed before, appears to be important for economic performance also at the firm level. Altomonte and Rungi

(2014) find a positive relationship between a business group's complexity and productivity.

The increasing role of the value chains implies that the recent policy focus on reducing the regulatory barriers in services is likely to have a positive indirect influence on the performance of downstream manufacturing companies. Hence it may be considered a modern industrial policy. Specifically, firm-level research by experts of the World Bank demonstrates a strong impact of the barriers in services in the EU, especially anti-competitive policies affecting the operations of the firm (conduct regulations), on total factor productivity of partners: both other services firms and manufacturing enterprises. The barriers matter significantly more in the cases when a country is institutionally weak, an industry is close to a technology frontier or a firm is foreign-owned (van der Marel *et al.*, 2016).

Firms can also learn from each other and benefit through various *spillover* channels (e.g. imitation, joint-ventures, training and inter-firm mobility of skilled employees, access to better production inputs, etc.). Therefore, Single Market—which is a very open and low-risk environment for foreign direct investment—increases the firm-level productivity of even not-directly-trading companies, both in mature and catching-up economies as convincingly indicated by a very comprehensive and robust recent meta-analysis (Bruno and Cipollina, 2017).

Aggregated data analysis suggests that the EU-level product standardisation supported trade growth and the growth of the cross-border value chains in the Single Market (Ramel *et al.*, 2015). From microeconomic research, it also appears that firms with innovation and exporting capabilities that employ foreign labour are more likely to perceive benefits from advancing product standardisation than other companies. Thus, it is recommended that the EU, in particular in the catching-up and Southern Member States, increase the exploitation of the benefits of standardisation by enhancing the aforementioned firm capabilities (Ramdani *et al.*, 2017). A modernised, more inclusive system of EU standards should also help small and medium enterprises grow and reap the economies of scale (European Commission, 2015a, sections 2.2 and 3.1).

The Single Market, together with the revamped EU regional cohesion policy, will be providing more and more welcoming space for «smart specialisation» of small and medium enterprises based on innovation (McCann and Ortega-Argilés, 2016). The large market with an easy access to both diverse production inputs and to various customer groups with differentiated preferences makes the emergence and growth of even niche businesses economically feasible.

#### 4. Conclusions

In view of the described numerous significant benefits of the Single Market, it appears logical to agree fully with Pelkmans (2016) that the Single Market will remain a core of the EU in the foreseeable future and its erosion is unlikely because the EU has powerful governance mechanisms to correct remaining deficiencies and further enhance the Single Market in order to keep on benefiting while all Member States would have to incur huge losses if the Single Market were dismantled (Rudloff and Schmieg, 2016).

At the same time, the Single Market and its benefits cannot be taken for granted. In the past decade we have witnessed instances of reversal in the functioning of the Single Market. This should be cause for concern as it reduces the allocative efficiency of the EU economy at a time when massive stimulus has been pumped into the economy, and when competition for investment is intensifying across global value chains.

#### Bibliographic references

- [1] AGHION, P.; HOWITT, P. & PRANTL, S. (2015). «Patent Rights Product Market Reforms, and Innovation». *Journal of Economic Growth*, 20(3), pp. 223-262. <http://doi.org/10.1007/s10887-015-9114-3>
- [2] ALTOMONTE, C. & RUNGI, A. (2014). «Global Supply Chains and International Competitiveness». *SSRN Electronic Journal*, RSCAS PP2014/04. <http://doi.org/10.2139/ssrn.2435133>
- [3] AUSTVIK, O. G. (2016). «The Energy Union and Security-of-Gas Supply». *Energy Policy*, 96, pp. 372-382. <http://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.06.013>
- [4] BALTENSPERGER, T.; FÜCHSLIN, R. M.; KRÜTLI, P. & LYGEROS, J. (2017). «European Union Gas Market Development». *Energy Economics*, 66, pp. 466-479. <http://doi.org/10.1016/j.eneco.2017.07.002>
- [5] BLIND, K.; MANGELSDORF, A.; NIEBEL, C. & RAMEL, F. (2017). «Standards in the Global Value Chains of the European Single Market». *Review of International Political Economy*, 24, pp. 1-21. <http://doi.org/10.1080/09692290.2017.1402804>
- [6] BRACONIER, H. & PISU, M. (2013). «Road Connectivity and the Border Effect». *Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)*. <http://doi.org/10.1787/5k43nxmh51mw-en>
- [7] BRADFORD, A. (2015). «Exporting Standards: The Externalization of the EUs Regulatory Power Via Markets». *International Review of Law and Economics*, 42, pp. 158-73. <http://doi.org/10.1016/j.irlte.2014.09.004>
- [8] BRUNO, R. L. & CIPOLLINA, M. (2017). «A Meta-analysis of the Indirect Impact of Foreign Direct Investment in Old and New EU Member States: Understanding Productivity Spillovers». *The World Economy (In Press, Corrected Proof)*. <http://doi.org/10.1111/twec.12587>
- [9] CACHEUX, J. L. & LAURENT, E. (2015). «The EU as a Global Ecological Leader». In *Report on the State of the European Union*, pp. 125-138. Palgrave Macmillan UK. [http://doi.org/10.1057/9781137451088\\_9](http://doi.org/10.1057/9781137451088_9)
- [10] CAMPOS, N. F.; CORICELLI, F. & MORETTI, L. (2014). «Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method». *IZA Discussion Paper No. 8.162*.
- [11] CAMPOS, N. F.; CORICELLI, F. & MORETTI, L. (2015). «Norwegian Rhapsody? The Political Economy Benefits of Regional Integration». *CEPR Discussion Paper, DP10653*. Retrieved from [https://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2619188](https://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2619188)
- [12] CORUGEDO, E. F. & RUIZ, E. P. (2014). «The EU Services Directive: Gains from Further Liberalization». *IMF Working Papers*, 14(113), p. 1. <http://doi.org/10.5089/9781498391726.001>
- [13] CRAFTS, N. (2017). «UK Economic Growth Performance in a European Context: Has EU Membership Made Much Difference?». In *The Economics of UK-EU Relations* (pp. 9-45). Springer International Publishing. [http://doi.org/10.1007/978-3-319-55495-2\\_2](http://doi.org/10.1007/978-3-319-55495-2_2)
- [14] DAMRO, C. (2015). «Market Power Europe: Exploring a Dynamic Conceptual Framework». *Journal of European Public Policy*, 22 (9), pp. 1336-1354. <http://doi.org/10.1080/13501763.2015.1046903>
- [15] DHINGRA, S.; HUANG, H.; OTTAVIANO, G.; PESSOA, J. P.; SAMPSON, T. & REENEN, J. V. (2017). «The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects». *Economic Policy*, 32(92), pp. 651-705. <http://doi.org/10.1093/epolic/eix015>

- [16] DORRUCCI, E.; IOANNOU, D.; MONGELLI, F. P. & TERZI, A. (2015). «The Four Unions 'PIE' on the Monetary Union 'CHERRY': A New Index of European Institutional Integration». *ECB Occasional Paper No. 160*.
- [17] DUCH-BROWN, N. & MARTENS, B. (2014). «Consumer Benefits from the EU Digital Single Market: Evidence from Household Appliances Markets». *Institute for Prospective Technological Studies Digital Economy Working Paper, 03*. Retrieved from [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2446964](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2446964)
- [18] EGAN, M. & GUIMARÃES, M. H. (2016). «The Single Market: Trade Barriers and Trade Remedies». *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55 (2), pp. 294-311. <http://doi.org/10.1111/jcms.12461>
- [19] EGGER, P.; EGGERT, W. & LARCH, M. (2014). «Structural Operations and Net Migration Across European Union Member Countries». *Review of International Economics*, 22(2), pp. 352-378. <http://doi.org/10.1111/roie.12112>
- [20] EPSTEIN, R. A. (2013). «Overcoming 'Economic Backwardness' in the European Union». *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(1), pp. 17-34. <http://doi.org/10.1111/jcms.12078>
- [21] ESPOSITO, P. (2017). «Trade Creation Trade Diversion and Imbalances in the EMU». *Economic Modelling*, 60, pp. 462-472. <http://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.09.014>
- [22] EUROPEAN COMMISSION (2015a). *Commission Staff Working Document – A Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence – Accompanying the Document Upgrading the Single Market: More Opportunities for People and Business*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14012>
- [23] EUROPEAN COMMISSION (2015b). *Annex to the Commission Staff Working Document – A Single Market Strategy for Europe: Assessment of the Economic Impact of the Services Directive – Update of the 2012 Study*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327>
- [24] EUROPEAN COMMISSION (2016). *Report on Single Market Integration and Competitiveness in the EU and its Member States*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/growth/content/report-single-market-integration-and-competitiveness-eu-and-its-member-states-0\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/report-single-market-integration-and-competitiveness-eu-and-its-member-states-0_en)
- [25] FELBERMAYR, G.; GRÖSCHL, J. & HEILAND, I. (2017). *The European Union in Turmoil: A General Equilibrium Analysis of Trade and Welfare Effects*. CESifo. Retrieved from [http://www.cesifo-group.de/dms/ifodoc/TEMP/groeschl-et-al-2017-paper\\_version\\_etsg.pdf](http://www.cesifo-group.de/dms/ifodoc/TEMP/groeschl-et-al-2017-paper_version_etsg.pdf)
- [26] FOURNIER, J. M.; GORIN, Y.; MORCHOISNE, D.; DOMPS, A. & GUILLET, X. (2015). «Implicit Regulatory Barriers in the EU Single Market». *Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)*. <http://doi.org/10.1787/5js7xj0xckf6-en>
- [27] GOLDTHAU, A. & SITTER, N. (2015). «Soft Power with a Hard Edge: EU Policy Tools and Energy Security». *Review of International Political Economy*, 22(5), pp. 941-965. <http://doi.org/10.1080/09692290.2015.1008547>
- [28] GÓMEZ-HERRERA, E.; MARTENS, B. & TURLEA, G. (2014). «The Drivers and Impediments for Cross-Border e-Commerce in the EU». *Information Economics and Policy*, 28, pp. 83-96. <http://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2014.05.002>
- [29] HARRISON, G. W.; RUTHERFORD, T. F. & TARR, D. G. (2014). «Increased Competition and Completion of the Market in the European Union: Static and Steady State Effects». In *Applied Trade Policy Modeling in 16 Countries* (pp. 361-394). World Scientific. [http://doi.org/10.1142/9789814551434\\_0015](http://doi.org/10.1142/9789814551434_0015)
- [30] HIGGINS, P.; LI, K.; DEVLIN, J. & FOLEY, A. M. (2015). «The Significance of Interconnector Counter-Trading in a Security Constrained Electricity Market». *Energy Policy*, 87, pp. 110-124. <http://doi.org/10.1016/j.enpol.2015.08.023>
- [31] HOSOE, N. (2017). «Impact of Border Barriers, Returning Migrants, and Trade Diversion in Brexit: Firm Exit and Loss of Variety». *Economic Modelling*. <http://doi.org/10.1016/j.econmod.2017.09.018>
- [32] KATSIMI, M. & ZOEGA, G. (2016). «European Integration and the Feldstein-Horioka Puzzle». *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 78(6), pp. 834-852. <http://doi.org/10.1111/obes.12130>
- [33] KIERZENKOWSKI, R.; RUSTICELLI, E.; ZWART, S. & PAIN, N. (2016). «The Economic Consequences of Brexit». *Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)*. <http://doi.org/10.1787/5jm0lsvdkf6k-en>
- [34] KILINÇ, D.; SEVEN, Ü. & YETKINER, H. (2017). «Financial Development Convergence: New Evidence for the EU». *Central Bank Review*, 17(2), pp. 47-54. <http://doi.org/10.1016/j.cbrev.2017.05.002>
- [35] KRAUSE, A.; RINNE, U. & ZIMMERMANN, K. F. (2017). «European Labor Market Integration: What the Experts Think». *International Journal of Manpower*, 38(7), pp. 954-974. <http://doi.org/10.1108/ijm-05-2017-0101>
- [36] LUDLOW, N. P. (2016). «More than Just a Single Market: European Integration Peace and Security in the 1980s». *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(1), pp. 48-62. <http://doi.org/10.1177/1369148116685295>
- [37] MARINIELLO, M.; SAPIR, A. & TERZI, A. (2015). «The Long Road Towards the European Single Market». *Bruegel Working Paper, 01*.
- [38] MCCANN, P. & ORTEGA-ARGILÉS, R. (2016). «Smart Specialisation Entrepreneurship and SMEs: Issues and Challenges for a Results-Oriented EU Regional Policy». *Small Business Economics*, 46(4), pp. 537-552. <http://doi.org/10.1007/s11187-016-9707-z>
- [39] MEDVE-BÁLINT, G. H. (2014). «The Role of the EU in Shaping FDI Flows to East Central Europe». *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(1), pp. 35-51. <http://doi.org/10.1111/jcms.12077>
- [40] MONTEAGUDO, J.; RUTKOWSKI, A.; LORENZANI, D. & OTHERS (2012). *The Economic Impact of the Services*

*Directive: A First Assessment Following Implementation*. Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission. Retrieved from <https://ideas.repec.org/p/euf/ecopap/0456.html>

[41] NEWBERY, D.; STRBAC, G. & VIEHOFF, I. (2016). «The Benefits of Integrating European Electricity Markets». *Energy Policy*, 94, pp. 253-263. <http://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.03.047>

[42] NITSCH, V. & BERGER, H. (2015). *Measuring Economic and Institutional Integration* (Darmstadt Discussion Papers in Economics No. 225). Darmstadt: Technische Universität Darmstadt, Institut für Volkswirtschaftslehre. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10419/121477>

[43] OGAWA, H. & TSUBUKU, M. (2017). «Impact of Capital Market Integration on Skilled-Unskilled Labor Choice». *Journal of Economic Integration*, 32(1), pp. 90-111. <http://doi.org/10.11130/jei.2017.32.1.90>

[44] OGROKHINA, O. (2015). «Market Integration and Price Convergence in the European Union». *Journal of International Money and Finance*, 56, pp. 55-74. <http://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2015.04.004>

[45] PARKER, C. F. & KARLSSON, C. (2017). *Assessing the EU's Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement*. LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog. LSE. Retrieved from <http://eprints.lse.ac.uk/69928/>

[46] PELKMANS, J. (2016). «Why the Single Market Remains the EU's Core Business». *West European Politics*, 39(5), pp. 1.095-1.113. <http://doi.org/10.1080/01402382.2016.1186388>

[47] PETERSEN, T.; BÖHMER, M. & WEISSER, J. (2014). «20 Years of the European Single Market: Growth Effects of EU Integration». *Bertelsmann Foundation Policy Brief* No. 2014/02. Retrieved from <http://aei.pitt.edu/73922/>

[48] POMFRET, R. & SOURDIN, P. (2016). «Value Chains in Europe and Asia: Which Countries Participate?». *International Economics (In Press, Corrected Proof)*. <http://doi.org/10.1016/j.inteco.2016.11.002>

[49] PRISECARU, P. (2014). «Banking Union - An European Project with Certain Success Prospects». *Procedia Economics and Finance*, 8, pp. 582-589. [http://doi.org/10.1016/s2212-5671\(14\)00132-4](http://doi.org/10.1016/s2212-5671(14)00132-4)

[50] RAHMAN, J.; STEPANYAN, A.; YANG, J. & ZENG, L. (2015). «Exports in a Tariff-Free Environment: What Structural Reforms Matter? Evidence from the European Union Single Market». *IMF Working Papers*, 15(187), p. 1. <http://doi.org/10.5089/9781513552170.001>

[51] RAMDANI, D.; VAN WITTELOOSTUIJN, A.; VANDERSTRAETEN, J.; HERMANS, J. & DEJARDIN, M. (2017). «The Perceived Benefits of the European Union Standardization. An Exploration According to Firm Size and Firm Capabilities». *International Economics and Economic Policy*. <http://doi.org/10.1007/s10368-017-0391-5>

[52] RAMEL, F.; MANGELSDORF, A. & BLIND, K. (2015). «The Effects of Standards on Value Chains and Trade in Europe». European Trade Study Group (ETSG), Paris. Retrieved from [https://www.researchgate.net/profile/Axel\\_Mangelsdorf/publication/289522581\\_The\\_Effects\\_of\\_Standards\\_on\\_Value\\_Chains\\_and\\_Trade\\_in\\_Europe/links/568e4cf808aead3f42ef56b8.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Axel_Mangelsdorf/publication/289522581_The_Effects_of_Standards_on_Value_Chains_and_Trade_in_Europe/links/568e4cf808aead3f42ef56b8.pdf)

[53] RUDLOFF, B. & SCHMIEG, E. (2016). «European Disintegration: Too Much to Lose». *SWP Comments*, 21, p. 4. Retrieved from <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-46788-7>

[54] SALAS-OLMEDO, M. H.; GARCÍA, P. & GUTIÉRREZ, J. (2015). «Accessibility and Transport Infrastructure Improvement Assessment: The Role of Borders and Multilateral Resistance». *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 82, pp. 110-129. <http://doi.org/10.1016/j.tra.2015.09.009>

[55] SAMPSON, T. (2017). «Brexit: The Economics of International Disintegration». *Journal of Economic Perspectives*, 31(4), pp. 163-184. <http://doi.org/10.1257/jep.31.4.163>

[56] SAUTER, W. (2015). «Public Services and the Internal Market: Building Blocks or Persistent Irritant?». *European Law Journal*, 21(6), pp. 738-757. <http://doi.org/10.1111/eulj.12155>

[57] SINGLE MARKET SCOREBOARD. EUROPEAN COMMISSION (2017). Retrieved from [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm).

[58] STEHRER, R.; LEITNER, S.; MARCIAS, M.; MIRZA, D.; PINDYUK, O.; SIEDSCHLAG, I. & STUDNICKA, Z. (2016). *The Evolving Composition of Intra-EU Trade*. WIIW Research Report (Vol. 414). Retrieved from <https://wiiw.ac.at/the-evolving-composition-of-intra-eu-trade-dlp-4059.pdf>

[59] TAGLIONI, D.; WINKLER, D. & ENGEL, J. (2017). *Future Fragmentation Processes: Making Global Value Chains Work for Development in the Age of Automation and Globalisation Scepticism* (p. 180). Commonwealth Secretariat.

[60] VAN DER MAREL, E.; KREN, J. & IOOTTY, M. (2016). «Services in the European Union: What Kinds of Regulatory Policies Enhance Productivity?». *The World Bank Policy Research Working Paper*, 7.919. <http://doi.org/10.1596/1813-9450-7919>

[61] VANDENBUSSCHE, H.; GARCÍA, W. C. & SIMONS, W. (2017). «Global Value Chains Trade Shocks and Jobs: An Application to Brexit». *SSRN Electronic Journal*. <http://doi.org/10.2139/ssrn.3052259>

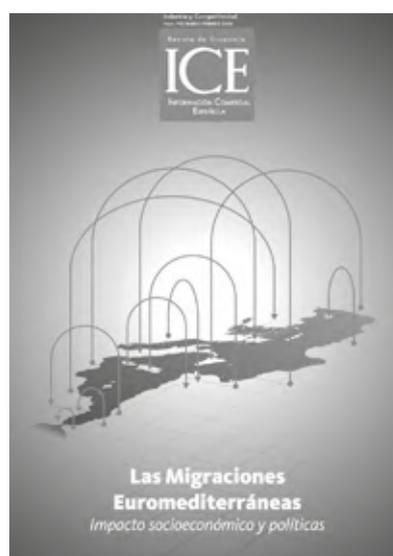
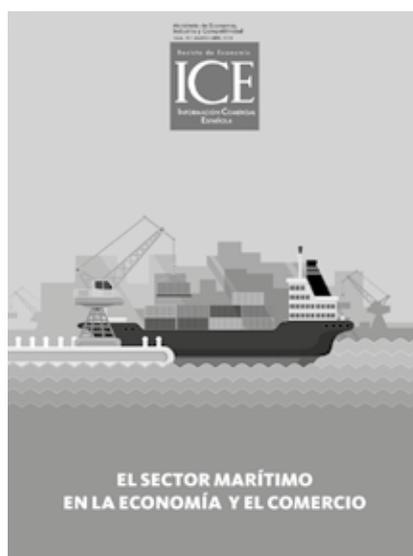
[62] WEBER, T. A. (2016). «Product Pricing in a Peer-to-Peer Economy». *Journal of Management Information Systems*, 33(2), pp. 573-596. <http://doi.org/10.1080/07421222.2016.1205933>

[63] XING, L.; DONG, X. & GUAN, J. (2017). «Global Industrial Impact Coefficient Based on Random Walk Process and Inter-Country Input-output Table». *Physica A: Statistical Mechanics and Its Applications*, 471, pp. 576-591. <http://doi.org/10.1016/j.physa.2016.12.070>

# ICE

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA Secretaría de Estado de Comercio

## Últimos números publicados



[www.revistasice.com](http://www.revistasice.com)  
Librería virtual y venta: [www.mineco.gob.es](http://www.mineco.gob.es)  
Pº de la Castellana, 162. 28046 Madrid.  
Telf. 91 603.79.97/93  
[distribucionpublicaciones@mineco.es](mailto:distribucionpublicaciones@mineco.es)

César Molinas\*

# DE VESPASIANO A MACRON. UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO DE LA LEGITIMIDAD DEL MERCADO INTERIOR

*El objetivo de este artículo es situar el actual mercado único europeo en una perspectiva de largo plazo que ayude a entender mejor las fortalezas y debilidades de este experimento singular. Me centraré particularmente en la cuestión de la legitimidad. Para ello utilizaré elementos de análisis histórico, económico y político. Como adelanto de las conclusiones diremos que la supervivencia y el buen funcionamiento de un mercado interior como el de la UE dependen crucialmente en su legitimación por un demos basado en un sólido sentimiento de pertenencia de la población. Este es el gran reto actual de Europa.*

**Palabras clave:** mercado europeo, perspectiva histórica, pertenencia, análisis económico.

**Clasificación JEL:** E66, G14, N01, O19.

## 1. Introducción

Se me podrá acusar de remontarme a los romanos. Con razón, porque eso es precisamente lo que voy a hacer. Empezaré el artículo analizando características del mercado interior de la época de los Flavios y Antoninos que ayudan a mejorar nuestra comprensión de la problemática del mercado interior actual. A continuación, de la mano de Gibbon, haré algunas observaciones sobre el comercio, la cultura, la paz y la guerra en la Europa del Siglo XVIII que me llevarán a la idea de la diversidad esencial de Europa. Estas reflexiones

ayudan a entender el diseño inicial y el futuro de la Unión Europea (UE).

Acompañaré esta dilatada perspectiva temporal de casi dos milenios con reflexiones sobre la naturaleza necesariamente redistributiva que tienen los procesos de apertura comercial. Dichos procesos se han sustentado ideológicamente en la teoría de la ventaja comparativa, según la cual la liberalización solo produce ganadores. Soy de los que opinan, por contra, que una progresiva apertura comercial tiene costes sociales crecientes con el grado de reducción de la protección. Eso lleva a una incompatibilidad triangular entre organizaciones supranacionales, la democracia y la soberanía nacional —el célebre trilema de Rodrik—. La UE está seriamente afectada por dicho trilema.

---

\* Doctor en Economía. Socio fundador de la consultora Multa Paucis.

## 2. ¿Cómo era el mercado interior europeo antes de que existiera Europa?

Los europeos llevamos casi dos milenios viviendo con nostalgia del Imperio romano. Eso, al menos, opina Boris Johnson en un inspiradísimo libro<sup>1</sup>. Los sistemas políticos occidentales, a lo largo de los siglos, han reflejado de manera más o menos sutil esa nostalgia. Sin ir más lejos, como señala el exalcalde de Londres, los vocablos *Kaiser* y *Czar* derivan ambos de *Caesar*. Y abundan los países que tienen un Senado, y hay incluso quien lo reúne en el Capitolio, por ejemplo.

Nostalgia del imperio sí pero ¿de qué imperio? ¿del de Tiberio? ¿del de Diocleciano? ¿del Imperio del Siglo I regido por autócratas ocupados en demoler el antiguo orden republicano? ¿del Imperio del Siglo IV regido también por autócratas ocupados en esclerotizar el Estado y en inventar el feudalismo? No, ni uno ni otro. El Imperio romano que ha quedado en el subconsciente colectivo europeo como una Arcadia perdida es el del Siglo II, el de los Antoninos. Nadie ha estado en la Arcadia, pero todos la recordamos (esta es, al menos, mi definición personal del término). Casi nadie sabe hoy en día de los Flavios y los Antoninos pero, como ocurre con la Arcadia, todos recordamos vagamente, con nostalgia, una edad de oro de buen gobierno que nos gustaría, en cierto modo, recuperar. *Et in Arcadia ego*, para entendernos.

Voy espigando tesis enunciadas por Rostovtzeff en su monumental obra sobre la sociedad y la economía del Imperio romano<sup>2</sup>. En el último tercio del Siglo I, los Flavios (Vespasiano, Tito y Domiciano) iniciaron una trascendente reforma institucional del Imperio romano que propició su transformación en algo similar a una monarquía constitucional. El emperador, monarca absoluto desde Augusto, vio definidos sus poderes por ley y pasó de ser un autócrata a ser el primer magistrado del pueblo romano. Además, se introdujeron

criterios meritocráticos en la sucesión imperial. Se reformó profundamente el ejército, expulsando de sus filas a los proletarios y adoptando una organización provincial basada en las emergentes clases medias urbanas. Y se vinculó la extensión de la ciudadanía romana al servicio en el ejército, medida ésta que acabó teniendo una importancia capital.

Este nuevo marco institucional propició un período de paz civil y concordia social que duró más de un siglo, algo que no había ocurrido en Roma desde la época de Mario y Sila. A los Flavios sucedieron los Antoninos (Nerva, Trajano, Adriano, Antonino Pío, Lucio Vero – Marco Aurelio y Cómodo). Salvo Cómodo, un caso claro de paranoia, todos los demás fueron personas eminentes, ponderadas y sabias. Los Antoninos son quizás la mejor dinastía de gobernantes que ha conocido la humanidad. Bajo su reinado ocurrieron un crecimiento económico y una prosperidad sin precedentes. Un solo número basta para ilustrar su dimensión. Ian Morris<sup>3</sup> ha estimado la captura energética promedio por persona y día en períodos históricos muy largos. En el Neolítico fue de 4 kilocalorías (Kc) por persona y día; durante los Antoninos su estimación es de 31 Kc. Pues bien, en el Siglo III el nivel de vida empezó a decaer y las 31 Kc de los Antoninos no se recuperaron hasta los inicios del Siglo XVIII. Es decir, durante los 1.500 años siguientes a Marco Aurelio el nivel de vida fue inferior al de su reinado. Con estos números encima de la mesa resulta menos sorprendente la nostalgia del imperio que subyace en nuestra civilización.

Dicho lo dicho, llega el momento de hablar del mercado interior europeo del Siglo II y de discutir qué enseñanzas puede tener para el singular episodio que comenzó en 1957. Tres factores propiciaron la extraordinaria expansión del comercio y del mercado interior romano: *i)* buen gobierno meritocrático, seguridad jurídica e imperio de la ley; *ii)* un proceso de urbanización acelerada en todas las provincias del Imperio, especialmente en Occidente; *iii)* la irrefrenable aspiración

<sup>1</sup> JOHNSON (2007).

<sup>2</sup> ROSTOVITZEFF (1957).

<sup>3</sup> En un apéndice a su libro *Why the West Rules – For Now* (2010).

a ser romano de la práctica totalidad de la población, que cementaba la cohesión del Imperio y cimentaba su legitimidad. Veamos con más detalle.

- El trono imperial no solo adoptó un carácter cuasi constitucional sino que, además, incorporó criterios meritocráticos en la cuestión sucesoria. Los emperadores asumían la responsabilidad de asegurar que serían sucedidos por los mejores, aunque no hubiese vínculo de sangre entre ellos. Los sucesores eran elegidos con muchos años de antelación y, entonces, el emperador los adoptaba como hijos. Este mecanismo produjo una constelación de gobernantes excelentes, hombres buenos, generales invictos e intelectuales trascendentes. Nunca se ha conocido nada igual. La dinastía se truncó cuando el gran Marco Aurelio tuvo la debilidad de nombrar sucesor a su hijo biológico, Cómodo, que resultó ser un paranoide y un gobernante desastroso.

Como expongo en el punto siguiente, el Imperio en el Siglo II se articulaba como un agregado coherente de muchos miles de ciudades autónomas repartidas por todas las provincias. Este agregado estaba sujeto a la autoridad y burocracia imperiales que, si bien poco intervencionistas a nivel local, tenían un papel fundamental en la defensa de las fronteras y en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras de transporte —carreteras, canales y puertos—. También era muy importante el papel de la burocracia pública en la compra y distribución de grano y otros alimentos en todas las provincias del Imperio.

La ciudadanía romana aseguraba la seguridad jurídica pero no la impunidad, como bien pudo comprobar Pablo de Tarso en su día. La progresiva extensión de la ciudadanía, que se aceleró en el Siglo II, generalizó la seguridad jurídica y el imperio de la ley. Conviene recordar aquí que la apelación directa al emperador, *civis romanus sum*, que llevó a Pablo a ser juzgado en Roma, no ha vuelto a tener parangón en Europa hasta la constitución de la UE. Ahora, bajo determinados requisitos, puede decirse: *soy europeo y apelo al Tribunal de Justicia de la UE*. Otro rasgo del añorado Imperio que vuelve a nuestras vidas. No es poca cosa.

- Flavios y Antoninos aceleraron el proceso de urbanización de las provincias no itálicas que había comenzado a impulsar Augusto. El motivo era ampliar la base social del ejército para inmunizarlo de las veleidades políticas de los habitantes de Roma e Italia. Se buscaba fortalecer el control imperial de las legiones y prevenir la reproducción de la inestabilidad que había caracterizado el Siglo I. Se crearon miles y miles de ciudades nuevas y se potenciaron las existentes, sobre todo en las provincias occidentales, en un proceso que vuelve a sorprender por su dimensión e intensidad. No eran villorrios. Como subraya Rostovtzeff, eran ciudades diseñadas para maximizar el confort de sus habitantes. En muchas de ellas el agua corriente llegaba a las plantas superiores de los edificios de viviendas, algo que en la Europa moderna no se generalizó hasta entrado el Siglo XX. Había templos, escuelas, gimnasios, bibliotecas, teatros, baños públicos y mercados, todo ello financiado con aportaciones privadas y con recursos públicos extraídos mediante impuestos votados en los senados locales.

- La urbanización propició un enorme incremento del comercio<sup>4</sup>, no solo de alimentos —las ciudades no los producen— sino también de productos artesanales e industriales. Esto fue facilitado por la excelente red de carreteras y por la seguridad que amparaba el transporte terrestre y marítimo. No tardó en aparecer en las ciudades una potente burguesía urbana, enriquecida por el comercio y la industria, que accedía a la ciudadanía romana a través del servicio militar o por decisión directa del emperador. El Senado de Roma pasó a estar formado por próceres provinciales, en detrimento de las antiguas clases ecuestres y senatoriales romanas. El Imperio romano se transformó en un sistema político

<sup>4</sup> Los procesos de urbanización aceleran el crecimiento económico por muchas razones, entre las que cabe citar la separación física entre productores y consumidores de alimentos, que impulsa la actividad terciaria, y la actividad constructora de las nuevas ciudades. La China actual es un ejemplo. La urbanización es una de las principales causas del progreso —no la única—. Las nuevas ideas y la innovación han surgido siempre de las ciudades. Recordemos que, en frase atribuida a Max Jacob, «el campo es ese horrible lugar donde los pollos se pasean crudos».

inclusivo: todos lo sentían como suyo, todo el mundo quería ser romano, incluyendo a muchos allende las fronteras (esta inclusividad es lo que Ortega llamó — con añoranza— *incorporación*, en el primer capítulo de su *España invertebrada*). Este sentimiento de pertenencia —muy bien descrito en Johnson (2007)— es, como defiendo en mi último libro<sup>5</sup>, una de las fuentes más importantes de legitimidad política. La intensidad de ese sentimiento legitimador es una de las diferencias más relevantes entre el mercado interior del Siglo II y el de los Siglos XX-XXI: el primero tenía la legitimidad incontestada del Imperio mientras que el segundo tiene la legitimidad controvertida de la UE.

Buen gobierno, urbanización y sentimiento de pertenencia fueron los tres puntales del mercado interior del Siglo II. Había una cultura común, con sus diversidades, sobre todo entre Oriente y Occidente (dos milenios después estas últimas perduran casi intactas); había un idioma común, el latín, y muchos idiomas locales; y había una moneda común, con sus ocasionales pero importantes problemas de ajuste de paridad entre las diferentes acuñaciones metálicas. En el año 117 A.D. el mercado interior romano incluía a 88.000.000 de personas repartidos sobre 6.500.000 km<sup>2</sup> de territorio, desde Crimea a Gran Bretaña y desde Portugal a Egipto.

El mercado interior de la UE incorpora en 2018 a 508.000.000 de personas repartidos en 4.400.000 km<sup>2</sup>. Es la mayor región de prosperidad y bienestar del planeta: tiene el 7 por 100 de la población mundial, produce el 25 por 100 del PIB global y gestiona el 50 por 100 del gasto social del mundo. La captura energética es de 260 Kc por persona y día, ocho veces más que en época de Marco Aurelio. No existe una cultura común en términos de comunión de valores y de voluntad de ser, aunque las diferencias no son muy grandes; tampoco existe una lengua común, aunque mucha gente —pero no la mayoría— habla y entiende el inglés; y sí, hay una moneda común en la eurozona, el centro de gravedad de la UE, que arrastra los problemas de sostenibilidad

por todos conocidos, originados por un exceso de heterogeneidad de los Estados miembros.

Hay muchas similitudes, pero también muchas diferencias, entre el mercado interior romano y el de la UE. De ambas surgen lecciones para el presente. Me voy a centrar en este artículo en la comparación entre las génesis de uno y otro mercado. El punto de partida de ambos guarda una cierta similitud: guerras civiles e inestabilidad política disruptivas que amenazaban con la ruina de la civilización. Nada menos. El mercado interior romano y la prosperidad económica surgieron, como hemos visto, como una consecuencia no buscada pero felicísima de un exitoso proyecto de reforma política y social. El objetivo era reformar el ejército alejándolo de la cercanía desestabilizante del pueblo de Roma. Ello llevó a un intenso proceso de urbanización en las provincias, a un incremento sostenido del comercio, a la aparición de una burguesía urbana, a la extensión de la ciudadanía romana y a una época de prosperidad sin precedentes. También llevó —y esto es lo más relevante para los propósitos de este artículo— al nacimiento de una fortísima aspiración a ser ciudadano romano en la práctica totalidad de la población del Imperio. Este sentimiento de pertenencia (¿quiénes somos nosotros?) aseguró la permanencia del Imperio durante siglos de decadencia.

Por lo que respecta a la UE —y simplificando mucho— puede afirmarse que la génesis del mercado interior ha transcurrido en sentido opuesto a la del Imperio romano. Si en el Siglo II fue la política lo que condujo a la economía, en los Siglos XX y XXI se espera que sea la economía la que conduzca a una unión política cada vez más estrecha de los países europeos. Por decirlo de otra manera, el Imperio romano era, para la inmensa mayoría de la población, una unión de *sentimiento*, mientras que la UE es, para la inmensa mayoría de la población, una unión de *conveniencia*. Puede discutirse cuál de las dos es más sólida, algo que no voy a hacer aquí. Lo que admite poca discusión es que la primera confiere una legitimidad fundamentada en el sentimiento de pertenencia mucho mayor que la

<sup>5</sup> MOLINAS y RAMÍREZ MAZARREDO (2017). Cap. 6.

segunda. Y la legitimidad es el soporte a largo plazo de cualquier organización política. De esto trataré en el último apartado de este artículo.

Concluyo este apartado con una cita de Gibbon sobre el Imperio de los Antoninos: «*Si a alguien se le pidiese determinar el período histórico en el que la condición de la raza humana fue más feliz y próspera, nombraría sin dudar el que va desde la muerte de Domiciano hasta la llegada al trono de Cómodo*»<sup>6</sup>. No se puede decir más claro.

### 3. La Europa de la diversidad y el progreso

La Europa de Gibbon era muy diferente a la del imperio de los Antoninos. La paz de Westfalia, firmada en 1648, había consagrado los principios de equilibrio entre las potencias europeas y de integridad territorial de los Estados como base de la convivencia en el viejo continente. El principal objetivo del nuevo orden era evitar la emergencia de una potencia hegemónica que pudiese dominar a las demás. Cada vez que había riesgo de que eso pudiese ocurrir, una oportuna guerra restauraba el equilibrio westfaliano. Este principio político, que ha pervivido hasta nuestros días, ha conformado de manera trascendente el peculiar carácter de Europa.

Fue en esa Europa en donde se originó un crecimiento económico sostenido que permitió no solo superar el bienestar del imperio de los Antoninos, sino multiplicar por diez la población del planeta al tiempo que se erradicaba casi por completo el hambre. Fue en esa Europa donde surgieron ideas y conceptos como: individuo, libertad, democracia, nación, progreso, ciencia, conciencia, sociedad abierta, optimismo y otros muchos que eran —y que en buena medida siguen siendo— extraños en otras geografías del mundo. ¿Por qué ocurrieron el desarrollo económico, los avances científicos y tecnológicos y el progreso ético y moral en Europa y no en los imperios contemporáneos de Eurasia, mucho

más potentes y consolidados, como el otomano o el chino?<sup>7</sup> Muy probablemente por la competencia y emulación entre los diversos países europeos y por el carácter limitado que tenían las guerras entre ellos. Como dice Gibbon<sup>8</sup>, «En tiempos de paz, el crecimiento del conocimiento y de la industria se acelera por la emulación de tantos actores activos; en tiempos de guerra, las fuerzas europeas se ejercen con templanza y en enfrentamientos poco decisivos». Por el contrario, los imperios euroasiáticos eran uniformizadores y rígidos y toleraban mal las diferencias y, sobre todo, el debate de ideas, la disensión y las innovaciones.

En la diversidad irreductible de Europa está la clave del progreso de la humanidad. Son palabras mayores. Y está también la clave del proceso de unificación política que comenzó, oficialmente, con los Tratados de Roma (¡Roma, sí, otra vez!) de 1957. El gran europeísta español Salvador de Madariaga deja muy claro en su obra *Bosquejo de Europa* (1951)<sup>9</sup> que Europa debe construirse a partir de la diversidad de sus naciones y culturas, no para suprimirlas, sino para integrarlas en una unión basada en el principio de la «comprensión del otro». Solamente así, solo haciendo una relectura de la historia europea desde la óptica de la comprensión del otro, podrá desarrollarse una identidad común europea y un sentimiento de pertenencia común que hagan posible una unión política. La diversidad geográfica, cultural, religiosa y política de Europa no es solo una característica de los europeos, sino que forma parte de su misma naturaleza.

La necesidad de superponer una unidad política a esta diversidad esencial empezó a manifestarse cuando las guerras entre los europeos perdieron la templanza y el carácter limitado que habían tenido en el siglo de Gibbon. Un ejemplo ilustrativo: hubo más bajas en cualquier gran batalla napoleónica que en el agregado de

<sup>6</sup> GIBBON (1993). Vol. 1, cap. 3, p. 90. Esta cita de Gibbon, célebre, también la referencia JOHNSON (2007).

<sup>7</sup> Para una discusión más detallada de este tema véase el cap. 1 de MOLINAS y RAMÍREZ MAZARREDO (2017).

<sup>8</sup> GIBBON (1993). Vol. 4, cap. 38, p.124.

<sup>9</sup> MADARIAGA (2010), especialmente el estudio introductorio escrito por José María BENEYTO.

todas las guerras europeas en el período entre 1713 y 1789<sup>10</sup>. Hasta esta última fecha las guerras eran entre Gobiernos y los ejércitos eran pequeños y profesionales; a partir de entonces fueron entre naciones y los ejércitos se reclutaron mediante levas y eran masivos. La Primera Guerra Mundial puso de manifiesto que Europa estaba al borde del suicidio. Ello llevó a la aparición de un movimiento europeísta entre políticos e intelectuales que reclamaba una unión política de Europa para evitar su completa destrucción. Hizo falta una Segunda Guerra Mundial para que quedase claro que los europeístas tenían razón. Antes de concluir esta historia, conviene hacer algunas reflexiones sobre los efectos redistributivos del comercio internacional para poner en contexto los problemas de legitimidad que tienen el mercado interior, en particular, y la UE en general.

#### 4. Efectos redistributivos de las aperturas comerciales<sup>11</sup>

Todos los economistas han estudiado antes de graduarse la teoría del comercio internacional basada en las ventajas comparativas (VC), enunciada por David Ricardo en 1817. Según esta doctrina, todas las naciones salen ganando si se especializan en la producción de aquellos productos en los que son, comparativamente, más productivos, exportando dichas mercancías e importando aquellas en las que son, también comparativamente, menos productivos. En términos de la VC el comercio internacional no es un juego de suma cero sino que todos los países salen ganando, incluso aquellos que son menos productivos que los demás en todos los sectores. Un alto grado de apertura comercial es necesario, en cualquier caso, para que puedan manifestarse plenamente los beneficios de la VC.

No es mi objetivo aquí discutir los supuestos méritos de esta teoría, aunque el hecho incontestable de

que muchos de los países que han conseguido salir del subdesarrollo en el Siglo XX —Japón, Corea del Sur, Taiwán y ahora China entre ellos— lo hayan hecho a partir de un proteccionismo comercial férreo y de un sistema financiero dirigido por los Gobiernos debería sembrar algunas dudas sobre dichos méritos, incluso entre los economistas más ortodoxos. Lo que sí quiero hacer es levantar las faldas de la mesa camilla de la VC para ver qué ocurre dentro de un país durante un proceso de apertura comercial. Ya Stolper y Samuelson (1941) argumentaron que, dentro del paradigma de la VC, los salarios reales en los sectores expuestos a la competencia internacional o a la deslocalización de la producción tienden a caer porque la remuneración del factor trabajo en el mismo sector de países diferentes tiende a converger, por la ley de un solo precio. Además, el empleo en estos sectores tiende a disminuir en los países desarrollados.

La VC no entra en el análisis de lo que ocurre dentro de un país en un desarme arancelario. Esto es lo que analiza Dani Rodrik<sup>12</sup> para una economía similar a la de EE UU. La supresión total de un arancel del 40 por 100, según sus resultados, causa una redistribución interna de seis dólares por cada dólar de ganancia de eficiencia en el conjunto de la economía. En otras palabras, cada mejora de un dólar en la renta agregada conlleva una transferencia interna de seis dólares de los perjudicados por la supresión del arancel —desplazados de sus empleos, por ejemplo— a los beneficiados —consumidores, por ejemplo—. Esto no lo contempla la VC. Si el arancel suprimido es del 5 por 100, en vez del 40 por 100, cada dólar ganado en eficiencia agregada conlleva una redistribución interna de ¡50 dólares!<sup>13</sup>. La intuición es que ya quedan pocas ganancias de eficiencia que obtener del comercio internacional y se dispara el coste redistributivo para conseguirlas. Las etapas finales de

<sup>10</sup> MOLINAS (2013). Cap. 2.

<sup>11</sup> Los temas de este apartado están tratados con más extensión en el cap. 2 de MOLINAS y GARCÍA PEREA (2016).

<sup>12</sup> RODRIK (2011). Cap. 3.

<sup>13</sup> Las ganancias de eficiencia aumentan con el cuadrado de la reducción del arancel, mientras que los efectos redistributivos son lineales.

una liberalización comercial son las más dolorosas en términos redistributivos internos y este resultado contribuye —y mucho— a explicar fenómenos como el acceso de Donald Trump a la presidencia de EE UU o el *brexit* británico.

El famoso trilema<sup>14</sup> de Rodrik establece una incompatibilidad triangular entre: *i*) una organización supranacional como La Organización Mundial del Comercio (OMC) —o la UE, para el caso que nos ocupa— que impulse el desarme arancelario y/o la globalización; *ii*) la soberanía de los Estados adscritos a dicha organización; y *iii*) la existencia de regímenes democráticos en los que aquellos que toman las decisiones son elegidos por los ciudadanos. La incompatibilidad entre los tres elementos se manifiesta de modo que si elegimos como punto de partida uno cualquiera de los tres componentes del trinomio —por ejemplo, la democracia— los otros dos se manifiestan como incompatibles entre sí. El *brexit* es el ejemplo más claro del dilema resultante entre soberanía y organización supranacional si tomamos la democracia como punto de partida. Si los ciudadanos eligen directamente a quienes toman las decisiones en la organización supranacional, la soberanía de los Estados queda muy mermada. Si, por contra, los ciudadanos eligen a los que toman las decisiones en los Estados, el programa unificador de la organización supranacional tendrá muchas dificultades para progresar.

Si el punto de partida elegido es la soberanía de los Estados, que ha sido la experiencia histórica tanto de la OMC como de la UE, el dilema se plantea entre el desarme arancelario/globalización y la democracia. La OMC y la UE ejemplifican bien las tensiones que generan las contradicciones del trilema. Cabe señalar aquí que el imperio de los Antoninos no estaba sujeto a dichas tensiones porque no había en el mercado interior distintos Estados soberanos y porque la democracia estaba restringida al nivel local de las ciudades.

## 5. La legitimidad del mercado interior y de la UE

La UE es una organización supranacional que se ha impulsado, desde incluso antes del Tratado de Roma (1957), a partir del liderazgo ejercido por los Estados soberanos sobre sus propios electorados para conseguir una integración económica y política entre ellos «cada vez más estrecha». La construcción de Europa ha sido, durante décadas, un proceso de *arriba abajo*, dirigido por unos líderes políticos nacionales convencidos de la necesidad del proyecto europeo. También durante décadas, los electorados de los Estados miembros no tuvieron la oportunidad de ir a las urnas en clave europea. Las elecciones a los Parlamentos nacionales resultaban en Gobiernos que no tenían un mandato europeo claro de un electorado motivado, sobre todo, por cuestiones domésticas. Los líderes nacionales gozaban, por tanto, de mucha libertad de acción en el Consejo Europeo (CE), porque no tenían que rendir cuentas a sus respectivos Parlamentos de las decisiones allí tomadas. Bastaba con dar una rueda de prensa a la salida del CE para explicar las ganancias que se había conseguido extraer de los demás Jefes de Estado o de Gobierno. Por otra parte, es cierto que desde 1979 se celebran elecciones al Parlamento Europeo (PE) cada cinco años, pero incluso éstas se dirimen en clave estrictamente nacional y tienen tasas de participación muy bajas.

El trilema comenzó a manifestarse en la UE cuando cambios sustanciales en los tratados europeos fueron puestos a referéndum en los Estados miembros. En 1992 los daneses rechazaron el Tratado de Maastricht. En 2000 los daneses, también, rechazaron adoptar el euro. En 2005 los franceses y holandeses rechazaron la pomposa Constitución Europea, lo que provocó la retirada de referéndums similares en Irlanda, Dinamarca y Reino Unido. Empezaba a quedar claro que los ciudadanos tenían opiniones diferentes de las de sus gobernantes respecto a los ritmos y los contenidos de la construcción europea. Llama la atención que estos sucesivos rechazos pillaran por sorpresa a la mayoría de

<sup>14</sup> RODRIK (2011). Cap. 9.

los líderes políticos europeos. Vivían en un limbo de legitimidad. Más de 1.400 cesiones de soberanía de los Estados miembros a la UE desde 1957 quedaron cuestionadas. El déficit de explicación política y de educación de la ciudadanía en el proceso de construcción de la UE ha sido muy grande, pero no es solo eso. En muchas ocasiones los líderes políticos nacionales se han escudado o han culpado a la UE para excusar su responsabilidad en los males de la patria: el flujo migratorio, el llamado austericidio, la quiebra de los bancos, el incremento de la desigualdad y la pobreza... Así resulta comprensible que, en la última década, la percepción de la legitimidad de la UE se haya batido en retirada, facilitando la aparición de todo tipo de populismos que han llegado a amenazar la misma existencia de la Unión. Pero, ¿hasta qué punto es cierto que la UE atraviesa una crisis de legitimidad?

La legitimidad política puede analizarse desde cinco perspectivas diferentes<sup>15</sup>, que no son alternativas sino complementarias: *i*) la legitimidad como percepción de la justicia; *ii*) la legitimidad como provisión de seguridad y bienestar; *iii*) la legitimidad democrática; *iv*) la legitimidad cotidiana como estado de la naturaleza; y *v*) la legitimidad como sentimiento de pertenencia.

- La idea más tradicional de legitimidad de un sistema político, y/o de un mercado interior, se basa en que la población perciba a sus instituciones como justas y esté dispuesta a aceptar sus reglas. El imperio de los Antoninos y su mercado interior tenían plena legitimidad desde esta perspectiva. La UE y su mercado interior tienen más problemas. El *brexit* se origina en una percepción de injusticia y se materializa como rechazo a seguir cumpliendo las reglas. Además, algunos países del centro y este de Europa tienen una deriva autoritaria que casa mal con las reglas de la UE.

- En el Siglo XX los Estados pasaron de legitimarse por ponerse al servicio de los intereses de la nación a hacerlo por la provisión de seguridad y bienestar a

sus ciudadanos. En la UE las cuestiones relativas a la seguridad y al Estado de bienestar son competencias exclusivas de los Estados miembros. La UE puede, en materia de seguridad, coordinar y sugerir, pero nada más. En materia de pensiones, sanidad o educación no tiene nada que decir. Ello no es óbice, por ejemplo, para que muchos ciudadanos, confundidos por los políticos nacionales, creen que el descontrol de la inmigración es responsabilidad última de Europa. Y el malestar de fondo de la población sobre el futuro del empleo y de las pensiones también acaba erosionando a la UE. Los populismos de derechas explotan la sensación de inseguridad, mientras que los de izquierdas reaccionan a la supuesta reducción del Estado de bienestar. Ambos atacan a la UE. Por lo que respecta a los Antoninos, la defensa, a pesar de la provincialización del ejército, era competencia imperial y el Estado de bienestar —reparto de grano en caso de hambruna o de necesidad— responsabilidad de las ciudades.

- La legitimidad democrática —restringida a las ciudades con los Antoninos— es, a mi juicio, el terreno en el que la UE y el mercado interior se juegan su futuro. Los europeos siguen viendo las instituciones de la UE —incluyendo al CE, cuyos miembros han sido elegidos para otra cosa— como algo ajeno al control democrático. Ciertamente, hay elecciones al PE desde 1979, pero no fue hasta 1992, cuando se introdujo la codecisión, que dicha institución comenzó a tener poderes legislativos relevantes. Y no fue hasta 2014 que se le otorgó la potestad de nombrar al Presidente de la Comisión, eso sí a propuesta del CE. Desde entonces ha habido progresos significativos, como el nombramiento de Juncker como Presidente del Ejecutivo por haber ganado las elecciones al PE de 2014.

- En el terreno de la legitimidad cotidiana la UE ha ganado casi todas las batallas. El día a día de los europeos fluye intensamente regulado por Bruselas, pero lo hace de manera silenciosa, casi imperceptible. La calidad del aire que respiran y del agua que beben, la salubridad de los alimentos que consumen, la obligatoriedad de determinados protocolos sanitarios,

<sup>15</sup> Véase, para una discusión detallada, el cap. 6 de MOLINAS y RAMÍREZ MAZARREDO (2017).

la conveniencia de la desaparición de las fronteras físicas, etc., responden a regulaciones comunitarias. Como señala McNamara (2015), esta discreta normativa ha conseguido crear una cierta identidad europea a partir de hechos que damos por supuestos en nuestra vida cotidiana, como si formaran parte del paisaje, como si fueran un estado de la Naturaleza. La UE es un hecho social, es decir una realidad inventada que tiene las cualidades y atributos de otras realidades objetivas y materiales gracias a que las personas las dan por supuestas. Esto es una forma de legitimación muy importante para la UE.

- Para desarrollar un sentimiento de pertenencia entre la ciudadanía, la UE tiene que fortalecer una identidad europea que no se contraponga a otros sentimientos identitarios que puedan tener los ciudadanos, tanto a nivel nacional como regional, local o deportivo. McNamara defiende que cada persona puede tener —y de hecho tiene— varias identidades simultáneamente. En realidad la intersección de todas estas identidades es lo que caracteriza a una persona, y tener muchas aumenta la riqueza personal. Las que tienen pocas identidades o una sola suelen ser personas planas, unidimensionales. Para McNamara, la cultura —una estructura social significativa, es decir, que da significado a las palabras y a las cosas— puede acabar generando una identidad y esta identidad puede llevar a un sentimiento de pertenencia, pero esto no es algo que tenga que ocurrir necesariamente. La sólida legitimidad cotidiana que ha conseguido la UE está lejos de generar un sentimiento de pertenencia generalizado.

Como conclusión de este apartado, puede decirse que en la UE, por cómo ha sido y sigue siendo construida, la legitimidad se asienta en la *legitimidad cotidiana*. Parece bastante obvio que, en lo que llevamos del Siglo XXI, se ha deteriorado la *legitimidad como percepción de la justicia*. Además, existe el peligro de que se siga deteriorando la *legitimidad por provisión de bienestar* —que corresponde a los Estados miembros pero de cuyas limitaciones se culpa a la UE—. También parece claro que hay un déficit de *legitimidad*

*democrática*, aunque se han conseguido progresos muy relevantes en los últimos años, lo que lleva a una situación de debilidad en la *legitimidad como sentimiento de pertenencia*.

## 6. Consideraciones finales y algunas conclusiones

Por lo dicho hasta aquí, debería estar claro que la legitimidad del actual mercado interior europeo depende por completo de la legitimidad de la UE. La vía funcionalista, consagrada en los Tratados de Roma de 1957, elige la integración económica como vía para conseguir la integración política —un proceso, en cierto modo, inverso al que tuvo lugar en el imperio de los Antoninos, como hemos visto en el apartado 1. La vía funcionalista se hizo necesaria no solo porque las heridas de la última guerra europea estaban aún abiertas cuando empezó el proceso integrador sino, principalmente, por la diversidad esencial de Europa descrita en el apartado 2. Si el objetivo último de integración política fracasara y la UE se desintegrara, con ella desaparecería, inevitablemente, el mercado interior.

Esto es así, entre otras razones, por la peculiar intensidad con la que el trilema de Rodrik incide sobre la UE. Por lo expuesto en el apartado 3, es fácil ver que el imperio de los Antoninos no estaba sometido al trilema, porque no existía ninguna organización supranacional y, además, la democracia estaba muy limitada. Se puede valorar, en este caso, la incidencia del trilema como un cero. Los EE UU de América del Norte sí están integrados en organizaciones supranacionales e internacionales, como la OMC y NAFTA y, por tanto, están sujetos al trilema por su posición frente al exterior y por la existencia de democracia. La presidencia de Donald Trump es la manifestación más evidente de las consecuencias allí de la incompatibilidad triangular. Se puede valorar, en este caso, la incidencia del trilema como un uno. La UE está mucho más afectada por el trilema que EE UU, porque éste afecta no solo a las relaciones con el mundo exterior —acuerdos

comerciales, acuerdos preferenciales, etc.— sino que también afecta a las relaciones en el mundo interior. El mercado único es una organización supranacional que incorpora a 28 Estados soberanos y democráticos (la altísima probabilidad de que en 2019 este número se reduzca a 27 ilustra de manera contundente la intensidad del trilema en el mercado interior). Por esta razón, se puede valorar la incidencia del trilema en la UE como un dos. Tenemos pues un cero para los Antoninos, un uno para EE UU y un dos para la UE<sup>16</sup>.

No es probable que el trilema interior, por llamarse de algún modo, acabe desapareciendo con mayor integración política en la UE. Al contrario, lo más probable es la repetición frecuente de fases agudas de la contradicción triangular. Por poner un ejemplo, una mayor integración en política de defensa supondrá una muy necesaria consolidación a nivel europeo de la industria militar y eso, *a priori*, supone más empleo en unos países y menos empleo en otros, algo que habrá que corregir, de algún modo, *a posteriori*. En cualquier caso, en mi opinión, es muy difícil que la UE, como organización política, vaya a converger eventualmente con alguna de las formas de Estado conocidas: federación, confederación, etc.<sup>17</sup>. Por ello tiene que explorar formas de legitimación originales y se ve abocada a fortalecer el sentimiento de pertenencia de su ciudadanía a partir de una legitimidad cotidiana que, por sí sola, origina sentimientos identitarios muy débiles. La única vía para fortalecer estos últimos es avanzar de manera decidida en la creación de un *demos* europeo fortaleciendo la legitimidad democrática. Para ello se debe impulsar la participación ciudadana en las elecciones al PE y éstas deben presentar listas y programas electorales paneuropeos. Las actuales reservas del CE a la presentación de cabezas de lista paneuropeas (*spitzenkandidaten*) deberían amortiguarse e ir

desapareciendo. Las principales elecciones en Europa deben ser las elecciones al PE. Eso puede llevar tiempo; esperemos que no sea demasiado tiempo.

A día de hoy, como mencioné en el apartado 1, la UE sigue siendo una unión de *conveniencia*, que sigue contrastando con la unión de *sentimiento* que caracterizó al imperio de los Antoninos y que hoy en día caracteriza a EE. UU. Esto hace que la UE y su mercado interior sigan siendo mucho más frágiles que los otros dos ejemplos históricos. Avances en la integración política de la UE aumentarán la resiliencia del mercado interior. Es difícil hacer un pronóstico de a qué ritmo se avanzará en esto. Mientras tanto, siempre nos quedará esa nostalgia del Imperio romano que tanto conmueve a Boris Johnson.

## Referencias bibliográficas

- [1] COLOMER, J. M. (2016). *The European Empire*. Amazon Books.
- [2] GIBBON, E. (1993). *The Decline and Fall of the Roman Empire*. London: Everyman.
- [3] JOHNSON, B (2007). *The Dream of Rome*. London: Harper Perennial.
- [4] MADARIAGA, S. (2010). *Bosquejo de Europa*. Madrid: Encuentro. CEU.
- [5] MCNAMARA, K. (2015). *The Politics of Everyday Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- [6] MOLINAS, C. (2013). *Qué hacer con España: del capitalismo castizo a la refundación de un país*. Barcelona: Destino.
- [7] MOLINAS, C. y GARCÍA PEREA, P. (2016). *Poner fin al desempleo ¿Queremos? ¿Podremos?* Barcelona: Deusto.
- [8] MOLINAS, C. y RAMÍREZ MAZARREDO, F. (2017). *La crisis existencial de Europa ¿Es la UE el problema o la solución?* Barcelona: Deusto.
- [9] MORRIS, I. (2010). *Why the West Rules –For Now*. London: Profile Books
- [10] RODRIK, D. (2011). *The Globalization Paradox*. Oxford: Oxford University Press.
- [11] ROSTOVITZ, M. (1957). *The Social and Economic History of the Roman Empire* (2nd Edition). Oxford: Oxford University Press.
- [12] STOLPER, W.F. y SAMUELSON, P.A. (1941). «Protection and Real Wages». *Review of Economic Studies*, vol. 9, nº 1, pp. 58-73.

<sup>16</sup> Estos números deben entenderse en términos estrictamente ordinales, de menor a mayor.

<sup>17</sup> COLOMER (2016) propone una sugerente similitud con el Sacro Imperio Romano Germánico. La emergencia de una figura crecientemente imperial como Emmanuel Macron puede acabar dándole la razón.

Antonio Adrián Arnáiz\*

## ESPAÑA Y EL MERCADO INTERIOR

*Este artículo analiza las relaciones entre el Derecho español y el proceso de construcción europea, por lo que respecta exclusivamente a la noción legal del mercado interior comunitario. Dicho análisis refleja la correcta y provechosa interacción normativa entre el proceso general de adaptación a la nueva realidad comunitaria a través del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas y el proceso de incorporación de las previsiones normativas del mercado interior instaurado por el Acta Única Europea de 1 de Julio de 1987 (artículo 8A del TCEE).*

**Palabras clave:** Acta de Adhesión España CEE, Acta Única Europea, mercado interior, libertad económica circulación, Tratado Unión Europea.

**Clasificación JEL:** O5, O57, P23.

### 1. Introducción ¿Qué mercado interior para la Europa comunitaria?

En el terreno de las realidades económicas (Adrián, 2016), es necesario subrayar, a todos los efectos, reales o posibles, que utilizaremos en el presente trabajo una noción estrictamente legal del concepto de mercado interior instaurado por el Acta Única Europea, es decir, una noción limitada exclusivamente a la libre circulación de los factores de producción según (hoy) el artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): es decir, la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Y, todo ello, pese a que tras la Gran Recesión económica y financiera (2007-2012) es muy probable que algunos elementos básicos de las libertades económicas

de circulación en la Unión Europea (UE) actúen de forma diferente que en el pasado (en particular, a como actuaron durante los períodos de vigencia del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)-Maastricht, del TCE-Ámsterdam y del TCE-Niza) como consecuencia de los procesos de ajuste de actividades en los sectores industriales y de servicios y de las reformas que están produciéndose actualmente en el sector de los mercados financieros presenciales y en línea<sup>1</sup>.

La citada concreción del concepto de mercado interior en el Derecho de la UE es consecuencia, al menos, de dos evidencias empíricas relativas a la muy compleja sistemática del TFUE-Lisboa por lo que se refiere a la funcionalidad del régimen normativo de las libertades económicas de circulación.

La primera evidencia se refiere a que el título IV, tercera parte, del TFUE-Lisboa utiliza textualmente en su encabezamiento la expresión «libre circulación de personas, servicios y capitales» (al igual que sucedía

---

\* Profesor de Derecho Internacional Privado. Miembro del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid.

<sup>1</sup> ADRIÁN (2013). *La libre circulación de personas*.

en el título III, tercera parte del TCE-Niza; en el título III, tercera parte del TCE-Ámsterdam; en el título III, segunda parte, del TCE-Maastricht; y, originariamente, en el TCEE de Roma de 1957).

La segunda evidencia alcanza a que el título IV, tercera parte, del TFUE-Lisboa retiene (o mantiene) una estructura jurídica claramente superada por la realidad económica comunitaria actual, pues presupone en el segundo decenio del Siglo XXI que la libre circulación de mercancías (en adelante LCM) es (como en el pasado) la libertad fundamental de choque del proceso de construcción europea y las otras libertades operan como libertades conexas de la LCM. Pocas dudas caben al respecto de que esta distinción está en buena medida superada en la actualidad, en particular por el papel absolutamente relevante que juega la libre circulación de capitales en el establecimiento y buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y, por añadidura, la incidencia creciente de la libre circulación de los servicios en cuanto que estos son la fuerza motriz de la economía de la UE en el presente siglo. Por si estos argumentos no fueran de por sí de gran peso, el título IV, parte tercera, del TFUE-Lisboa no tiene en cuenta adecuadamente (como sucede desde siempre en el proceso de construcción europea desde el TCEE de Roma de 1957) el dato básico relativo a que las libertades económicas de circulación se caracterizan básicamente por la división primigenia entre libertades materializadas (mercancías y capitales) y libertades personales (trabajadores y derecho de establecimiento y libre prestación de servicios). Las libertades materializadas se distinguen por las cosas que forman su objeto de actividad: mercancías y capitales. Las libertades personales alcanzan a las actividades económicas ejercidas por las personas físicas y jurídicas, pero se distinguen peor, pues afectan a conductas humanas de peor distinción en el plano jurídico, en particular cuando se realizan por la vía de las nuevas tecnologías de la comunicación<sup>2</sup>.

Llegados a este punto una conclusión se impone con claridad y efectos relevantes para la incorporación de España a las Comunidades Europeas: el título IV, tercera parte, del TFUE-Lisboa se refiere solo a una parte sustancial de la extranjería económica comunitaria: la libre circulación de trabajadores (LCT) (artículos 45 a 48 del TFUE), el derecho de establecimiento (artículos 49 a 55 del TFUE), la libre prestación de servicios (artículos 56 a 62 del TFUE), y la libre circulación de capitales y pagos (artículos 63 a 66 del TFUE), a los que hay que añadir el título III del TFUE que incluye la LCM de productos industriales y agrícolas (regulada en el título II, tercera parte, del TFUE).

Obviamente, otras nociones del mercado interior son posibles, incluso deseables. En todo caso, poner de relieve la lógica postura expansiva de la Comisión Europea al respecto basada sobre todo en la necesaria igualdad de actuaciones en el mercado interior para evitar las barreras a la libre competencia y garantizar plenamente los derechos de los consumidores<sup>3</sup>.

## 2. El Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas y el Acta Única Europea

La principal característica del proceso de adhesión de España a las Comunidades Europeas es que, en prácticamente la primera década de dicha adhesión, el Derecho español tuvo que acometer un doble y complejo proceso de adaptación a la Europa comunitaria: de una parte, el proceso general de adaptación a la nueva realidad comunitaria, en particular al mercado común de la Comunidad Económica Europea (artículo 8 del TCEE de Roma de 1957) y; de otra parte, el proceso de incorporación de las previsiones normativas del mercado interior instaurado por el Acta Única Europea de 1 de Julio de 1987 (artículo 8A del TCEE).

Por consiguiente, la ampliación de las Comunidades Europeas a España (y Portugal) fue un proceso

<sup>2</sup> ADRIÁN y FONSECA (1998).

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA (2015 y 2017).

histórico paralelo al proceso de profundización de la construcción europea a través del Acta Única Europea. Más aún: ambos procesos son complementarios y no pueden explicarse por separado, en particular si atendemos a los rasgos centrales del modelo europeo de integración económica en el Siglo XX: la integración económica negativa (eliminación de obstáculos legales) para el establecimiento del mercado interior<sup>4</sup>. Subrayar, por tanto, que el proceso de adaptación al Mercado Común se realizó a través de las disposiciones del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, pues el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas es formalmente un único instrumento jurídico en el cual las condiciones de ingreso de España y las adaptaciones de los tratados comunitarios como consecuencia de dicho ingreso figuran en la citada Acta.

Esta Acta (que en la práctica es el texto jurídico más relevante de todo el proceso de adhesión de España) se dividió en cinco partes. La primera parte se refirió a los principios. La segunda parte versó sobre las adaptaciones de los tratados comunitarios. La tercera parte contenía las adaptaciones de los actos adoptados por las instituciones comunitarias. La cuarta parte estableció las medidas transitorias y la quinta, y última parte, las disposiciones relativas a la aplicación del Acta de Adhesión.

La primera parte del Acta de España refleja la idea central subyacente a las condiciones de ingreso de nuestro país a la Europa comunitaria: a saber, la regla general de la adhesión (con las correspondientes medidas transitorias) es que desde el primer día de la incorporación España debió respetar todas las obligaciones jurídicas que incumbían a las Comunidades Europeas en relación con el cumplimiento estricto del acervo comunitario.

Esta idea básica tuvo fiel reflejo en el ordenamiento jurídico español desde el primer día de la adhesión y, en general, se mantuvo en el tiempo sin fisuras de importancia.

### 3. La libre circulación de mercancías

España se ha adaptado más que correctamente y sin grandes problemas jurídicos a la normativa comunitaria por lo que respecta a la LCM, tanto en el período transitorio de adhesión a las Comunidades Europeas como en el cumplimiento de las previsiones legales del mercado interior instaurado por el Acta Única Europea, por ejemplo, en el caso muy importante de la aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprobó el Código Aduanero Comunitario y cuya última reforma importante es el Reglamento 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

De los cuatro instrumentos jurídicos básicos de la LCM, posiblemente la incorporación a la Unión Aduanera sea la más acertada jurídicamente por regla general. A este respecto, poner de relieve que tres instrumentos jurídicos de la LCM (Unión Aduanera Comunitaria, Arancel Aduanero Común y las restricciones cuantitativas y sus medidas de efecto equivalente) tienen su base legal directamente en los tratados comunitarios, y un cuarto instrumento jurídico (monopolios de Estado de carácter comercial) es un instrumento de carácter mixto (es decir, de naturaleza legal y jurisprudencial al mismo tiempo), que se perfiló de forma desigual por el legislador ordinario comunitario y el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), a partir del comienzo del decenio de 1990, atendiendo a los objetivos y finalidades inherentes al modelo comunitario liberalizador de integración económica<sup>5</sup>.

España incorpora con pleno éxito (cumplidos los plazos transitorios) la Unión Aduanera Comunitaria, lo que consistió básicamente en la supresión de los derechos de aduana entre España y los otros Estados miembros de las Comunidades Europeas (obviando a este respecto las reglas especiales de las relaciones bilaterales entre España y Portugal). A efectos del Derecho español, según la jurisprudencia del TJUE,

<sup>4</sup> VICENTE BLANCO (2017).

<sup>5</sup> ADRIÁN y FONSECA (1998).

subrayar que un derecho de aduana es una carga pecuniaria que grava los productos importados en el momento de su despacho en territorio español. Desde este punto de vista, la Unión Aduanera ha sido a efectos del ordenamiento español un instrumento liberalizador del tráfico intracomunitario de primera magnitud.

Para España el Arancel Aduanero Común es, desde un primer momento y cumplidos los correspondientes períodos transitorios con terceros Estados, el aspecto externo de la Unión Aduanera Comunitaria, puesto que la creación de la Unión Aduanera exigió que España adoptase un arancel común en sus intercambios con dichos Estados<sup>6</sup>.

A efectos del Derecho español, este segundo instrumento de la LCM conllevó, al mismo tiempo, sin grandes dificultades prácticas, la instauración de una normativa específica comercial respecto del comercio mundial, dado que la elaboración de un régimen común de importaciones y exportaciones de bienes y servicios frente al resto del mundo es una condición previa para que exista un nivel equivalente de competencia dentro del mercado interior comunitario<sup>7</sup>.

El tercer instrumento jurídico de la LCM es para el Derecho español la prohibición efectiva de las restricciones cuantitativas y, sobre todo, en la práctica, las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas. Esta prohibición contiene dos figuras jurídicas distintas para el ordenamiento jurídico español. En primer lugar, la figura jurídica de la prohibición de las restricciones cuantitativas, es decir, las prohibiciones totales o parciales a los contingentes o cuotas a las importaciones o exportaciones españolas. Lo que ciertamente no ha supuesto ningún problema particular para España. En segundo lugar, la figura jurídica finalmente emblemática de la construcción europea de la prohibición de las medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa (MEE)<sup>8</sup>.

La prohibición de las MEE es, sin duda alguna, a efectos del ordenamiento jurídico español el elemento fundamental de todo el proceso de construcción de la Europa comunitaria, al menos, en todo caso, en el ámbito del Derecho material comunitario. Más aún: la prohibición de las MEE en el ordenamiento jurídico español, en la actualidad, más que nunca, desempeña el papel de muro de contención frente a las hipotéticas o reales tentaciones proteccionistas del legislador español en la construcción europea.

No obstante el papel absolutamente primordial de la prohibición de las MEE en el modelo comunitario de integración económica (Adrián, 1995), subrayar que no hay definición legal para las MEE en el TFUE, y ha sido, en consecuencia, el TJUE quien ha establecido el contenido y los límites de la noción de la prohibición de las MEE en la sentencia *Dasonville*, de 11 de julio de 1974, de la siguiente manera: toda legislación comercial de un Estado miembro de la CEE susceptible de obstaculizar directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio intracomunitario puede ser reputada como una medida de efecto equivalente a un derecho no arancelario del entonces artículo 30 del TCEE (en la actualidad, artículo 34 del TFUE) y, por lo tanto, incompatible con el sistema comunitario.

Esta fórmula de la sentencia *Dasonville* ha sido mantenida y reiterada por el TJUE en toda su jurisprudencia posterior, si bien ha sido objeto de graduación expansiva en la sentencia *Cassis de Dijon* de 29 de febrero de 1979 y objeto de revisión restrictiva en la sentencia *Keck y Mithouard* de 24 de Noviembre de 1993 relativa a las modalidades de venta.

Para España tuvo importancia especial la sentencia del TJUE-Comisión contra Francia, de 9 de diciembre de 1997, relativa al incumplimiento por Francia de los artículos 5 y 30 del TCE-Maastricht (en la actualidad artículo 28 del TFUE), por no adoptar las medidas necesarias y proporcionadas con el fin de que determinadas acciones de los agricultores franceses no impidieran la libre circulación de frutas y hortalizas procedentes de España. A tal efecto, el TJUE declaró que

<sup>6</sup> ADRIÁN (2013). *Política Comercial*.

<sup>7</sup> COMISIÓN EUROPEA (2015). *Mejorar el mercado único*.

<sup>8</sup> MARTÍNEZ LAGE (1993).

el artículo 30 del TCE obligaba a los Estados miembros de la UE no solo a no adoptar ellos mismos actos o comportamientos que puedan constituir un obstáculo a los intercambios, sino también, en relación con el artículo 5 del TCE, a tomar todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar en su territorio el respeto de dicha libertad fundamental.

A este respecto, subrayar que el Reglamento (CE) nº 2679/98 del Consejo, de 7 de Diciembre de 1998, sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros supone para España la adopción de un instrumento jurídico que tiene como objetivo fundamental poner fin a la cadena de atentados a la libre circulación de mercancías no imputables directamente a los poderes públicos nacionales, es decir, cuando dichos atentados son consecuencia de que en un Estado miembro de la UE se obstaculiza la libre circulación de mercancías mediante acciones realizadas por particulares, perturbando gravemente el buen funcionamiento del mercado interior comunitario y ocasionando pérdidas muy graves a los particulares perjudicados. En este contexto, a los efectos del ordenamiento español, se entenderá por «obstáculo» todo obstáculo a la libre circulación de mercancías entre España y otros Estados miembros de la UE que sea imputable a un Estado miembro, ya sea por acción u omisión por su parte, que pueda constituir un incumplimiento de la LCM.

Las excepciones a la LCM para España están contenidas en el artículo 36 del TFUE y solo operan en el ámbito de las MEE del artículo 34 del TFUE. Estas excepciones no intervienen, por tanto, ni en la prohibición de las restricciones cuantitativas ni en los otros tres instrumentos jurídicos de la LCM. A estos efectos, dichas excepciones son: *i)* orden público, moralidad pública y seguridad pública; *ii)* salud pública; *iii)* protección del patrimonio histórico-nacional; y *iv)* protección de la propiedad industrial y comercial.

Por último, indicar respecto de la importancia de las MEE para el Derecho español, la enorme incidencia práctica tanto del llamado paquete legislativo sobre LCM

y armonización de legislaciones en el sector alimentario, los llamados «enriquecedores alimentarios» (es decir, el Reglamento (CE) nº 1331/2008, el Reglamento (CE) nº 1332/2008, el Reglamento (CE) nº 1333/2008 y el Reglamento (CE) nº 1334/2008) como del llamado paquete legislativo sobre LCM y eliminación de las normas técnicas nacionales de los Estados miembros de la UE (esto es, el Reglamento (CE) nº 764/2008, Reglamento (CE) nº 765/2008 y la Decisión nº 768/2008/CE).

El cuarto y último instrumento de la LCM es la prohibición de los monopolios de Estado de carácter comercial (en la actualidad, artículo 37 del TFUE) y la prohibición de los monopolios de servicios según la jurisprudencia del TJUE. El cuarto instrumento jurídico de la LCM es a efectos del Derecho español un instrumento liberalizador del tráfico intracomunitario. A este respecto, indicar que un monopolio español de carácter comercial supone una situación en la que las autoridades españolas están en condiciones de controlar o dirigir los intercambios entre España y los Estados de la UE, o bien influir sensiblemente en dichos intercambios, por medio de un organismo constituido con ese fin o de un monopolio concedido por el Estado español a un tercero. Por consiguiente, España tuvo que eliminar y/o reordenar los monopolios comerciales de Campsa (Ley 34/1992, BOE, 24 de diciembre) y Tabacalera (Ley 13/1998, BOE, 5 de mayo de 1998).

Por lo que respecta al Derecho español, subrayar que según la jurisprudencia del TJUE, el TFUE no exige la supresión total de los monopolios nacionales de carácter comercial, sino únicamente su adecuación, de tal manera que quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros de la UE respecto de las condiciones de abastecimiento y mercado. Por el contrario, el TJUE entiende que la normativa comunitaria sobre LCM se opone a los monopolios en la venta al por menor en los que se da la situación de que las compras de cada punto de ventas están absolutamente centralizadas.

La prohibición del artículo 37 del TFUE alcanza, además, según el TJUE a los llamados monopolios

de servicios (por ejemplo, el caso de Telefónica en España) al interpretar el TJUE que el ámbito material de aplicación del artículo 37 del TFUE se relaciona estrechamente con la prohibición de las MEE.

Para España tiene especial importancia que el TJUE, en las cuatro sentencias de 23 de octubre de 1997, sobre los monopolios del gas y la electricidad y tras señalar que los monopolios comerciales se aplican a los derechos exclusivos de importación y exportación de la electricidad, declara que el derecho de la libre competencia de la UE puede invocarse para justificar la concesión, por parte de un Estado miembro a una empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general, de derechos exclusivos contrarios, en particular el artículo 37 del TCE-TFUE, en la medida en que: (primera condición) el cumplimiento de la misión específica a ella confiada no pueda garantizarse sino mediante la concesión de tales derechos y (segunda condición) siempre que el desarrollo de los intercambios no resulte afectado de una forma contraria al interés de la Comunidad.

Finalmente, por lo que respecta al futuro de la LCM, el Derecho español deberá afrontar (sin previsibles dificultades) el paquete legislativo de la Comisión Europea sobre la modernización de la legislación sobre las mercancías, en particular la aplicación tanto de la propuesta de reglamento relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro como de la propuesta de reglamento que establece normas y procedimientos para el cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación de la UE sobre productos<sup>9</sup>.

#### 4. El derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios

Mucho más problemática ha sido y es la adaptación del ordenamiento jurídico español a la normativa comunitaria en materia de derecho de establecimiento

(DE) y libre prestación de servicios (LS). Una de las razones principales de esta difícil adaptación (a la que no escapan otros Estados de la UE) es que con lo dispuesto en los artículos 49 del TFUE-Lisboa relativo al DE y 56 del TFUE-Lisboa relativo a la LS esta libertad de circulación se materializa en el derecho o libertad económica que tiene todo español a desplazarse a otro Estado de la UE con la finalidad de ejercer una actividad económica no asalariada y la misma libertad respecto a España de los demás nacionales de los Estados de la UE.

Una definición que describe, sin duda alguna, bastante mejor la idea de DE que la idea mucho más compleja de LS en el Derecho de la UE en lo que respecta a España, como certifican, por ejemplo, tanto la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE, 24 de noviembre de 2009) como la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE, 23 de diciembre de 2009). Leyes tan problemáticas en su adaptación española como errático el contenido de algunas de las disposiciones de la Directiva 123/2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

El concepto de DE y LS así enunciado lleva consigo, por tanto, al menos, dos ideas básicas delimitadoras de su ámbito de aplicación en España. El DE y la LS son un mismo derecho subjetivo económico o si se quiere una misma y única libertad económica, pero su ejercicio tiene dos modalidades de actuación diferentes y mutuamente excluyentes entre sí: dos modalidades, pues, que son objeto en el TFUE (como en todos los anteriores tratados comunitarios) de regulaciones separadas y con características normativas diversas, de tal suerte que las condiciones impuestas al DE son más estrictas o rigurosas que las condiciones impuestas a la LS. El DE implica que este derecho se haga efectivo con carácter permanente, por ejemplo, en España, y para el ejercicio de una actividad económica no asalariada, por ejemplo, fuera de España;

<sup>9</sup> COMISIÓN EUROPEA (2017).

mientras que la LS solo implica una presencia ocasional o discontinua del prestador del servicio para el ejercicio de la actividad económica no asalariada, esto es, que el prestador del servicio está establecido en un Estado distinto del Estado del destinatario del servicio (Adrián, 1996).

No obstante, hay zonas intermedias entre el DE y la LS a efectos del Derecho español: aquí el elemento distintivo de las dos modalidades de ejercicio no es el carácter permanente de la presencia en el Estado del destinatario del servicio, sino la propia actividad económica en cuestión. Para España ha sido un ejercicio complejo asimilar correctamente en nuestra legislación la doctrina del TJUE en orden a que las nociones de ejercicio permanente y ejercicio temporal, a los efectos del DE y la LS en el sistema comunitario, suponen que el concepto de establecimiento permanente implica la posibilidad de que un nacional comunitario participe, de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado de origen. Por el contrario, el carácter temporal de una actividad económica radica en que la participación del interesado en la vida económica del Estado miembro de acogida no tenga un carácter estable y continuo. Esta complejidad puede apreciarse, por poner un ejemplo actual, en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE.

Las consecuencias prácticas del párrafo anterior son, por ejemplo, una continuada mala praxis en el ámbito del régimen de la libre circulación de profesionales liberales con título universitario con origen o destino a España. Así sucedió con los regímenes españoles de sistemas generales de reconocimiento de formaciones profesionales y las defectuosas adaptaciones tanto de la Directiva 89/48/CEE como de la Directiva 92/51/CEE. España ha sido condenada en reiteradas ocasiones en este ámbito por el TJUE. Por ejemplo, los regímenes de enfermería o ingeniería (Adrián, 1991).

Otro tanto ha ocurrido, aunque menos, con las tres excepciones al DE y la LS en el TFUE. Dos de estas excepciones son de carácter legal y están contenidas en el TFUE y una tercera es de carácter jurisprudencial. La primera excepción legal se refiere a las razones de orden público, seguridad pública y salud pública (artículo 52 TFUE-Lisboa). La segunda excepción de carácter legal alcanza a las razones del ejercicio del poder público en un Estado de la UE (artículo 51 del TFUE). La tercera excepción de origen jurisprudencial son las normas justificadas por el interés general. A este respecto, incidir en la confusa y compleja caracterización del Derecho español por lo que respecta al ejercicio del poder público del Estado español.

Compleja igualmente ha sido la delimitación por el Derecho español del ámbito de aplicación material del DE y la LS. Pues no siempre puede apreciarse en el Derecho español que el ámbito de aplicación tiene que alcanzar a las actividades económicas no asalariadas que consisten (precisamente) en la prestación de un servicio. Luego al final, en todo caso, debe quedar siempre correctamente materializada la siguiente idea de base: de un lado, el DE sirve a los fines de las actividades económicas permanentes por cuenta propia; y de otro lado, la LS sirve a los objetivos de las actividades económicas temporales y por cuenta propia.

En último lugar, en lo que concierne al devenir del DE y la LS, subrayar el importante desafío que supone para el Derecho español la adopción del conjunto de medidas legislativas del Mercado Único Digital (Comisión Europea, 2015), como certifica claramente la primera de dichas medidas: es decir, el complejo y trascendental Reglamento (UE) 2018/302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2018, sobre medidas destinadas a impedir el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes en el mercado interior (DOUE L/60 I de 2 de marzo de 2018).

## 5. La libre circulación de trabajadores

En el imaginario colectivo español, las disposiciones transitorias sobre la LCT (y la introducción del IVA) reflejan una visión inicial relativamente pesimista sobre las bondades del proceso de integración europea. Ciertamente la realidad de que el artículo 48 del TCEE (hoy artículo 45.2 del TFUE) solo fuese aplicable a España a partir del 1 de enero de 1993 tuvo un gran impacto social, pues el citado artículo señala que la LCT implica la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidades Europeas (hoy UE) respecto del empleo, la remuneración y las demás condiciones de trabajo.

En todo caso, recordar que la LCT consiste, básicamente, en el derecho que tienen todos los trabajadores nacionales de un Estado miembro de la UE a desplazarse a otro Estado miembro a los efectos de ejercer una actividad económica asalariada. Según la legislación básica derivada del artículo 48 del TCEE (el Reglamento 68/360/CEE y el Reglamento 1408/71 en el ámbito de la Seguridad Social), tres elementos configuran la noción de la LCT por lo que interesa al Derecho español: el campo de aplicación personal, es decir, los beneficiarios de la LCT; el campo de aplicación espacial, a saber, el desplazamiento de un Estado miembro de la UE a otro; y, por último, el campo de aplicación material, esto es, el ejercicio de una actividad económica asalariada.

El primer elemento, el campo de aplicación personal de la LCT, es el que más incidencia práctica ha tenido para la mano de obra española, pues dicho elemento alcanza al trabajador nacional de un Estado miembro, pero también a los miembros de su familia incluso aunque estos no tengan la nacionalidad de un Estado miembro de la UE. La distinción entre trabajadores españoles y miembros de sus familias o supervivientes determina la aplicabilidad personal de numerosas disposiciones de la normativa comunitaria en el ámbito de la Seguridad Social en la LCT, algunas de

las cuales se aplican exclusivamente a los trabajadores españoles o comunitarios.

El segundo elemento, el desplazamiento o actividad migratoria, implica el traslado de un Estado miembro a otro, es decir, cuando una persona trabaja en un Estado miembro distinto de su Estado de origen, o en su Estado de origen siendo residente en el extranjero, lo que incluye a los trabajadores fronterizos, los trabajadores de temporada, y a los trabajadores que adquieren una capacitación de formación profesional que posibilitará luego la LCT. Y también como pone de relieve la Comisión Europea, una persona podrá ser considerada trabajador o trabajadora migrante de la UE en España si ha ejercido el derecho a la libre circulación y regresa a España (Comisión Europea, 2010).

El tercer elemento, la noción de actividad económica asalariada, se basa según la jurisprudencia del TJUE en el ejercicio de actividades reales y efectivas con relevancia económica, con exclusión de las actividades que se presentan como meramente marginales o accesorias a la dedicación principal del trabajador. Quedan incluidas, en cambio, en el campo de la LCT a efectos del Derecho español, todas las actividades a tiempo parcial y/o a cambio de una remuneración inferior al salario mínimo legal establecido en ese sector de actividad económica. Asimismo, según el TJUE no es tampoco necesario que el ciudadano español sea parte de una relación laboral actual: basta con que se prepare a serlo o que lo haya sido y permanezca en el Estado en el que trabajó desarrollando estudios relacionados con su experiencia anterior.

En la actualidad, hay tres excepciones a la LCT: dos son de carácter legal y una tercera posible excepción es de carácter jurisprudencial. La primera excepción legal se refiere a las razones de orden público, seguridad pública, salud pública (hoy artículo 45.3 del TFUE). La segunda excepción legal alcanza a los empleos en la Administración Pública (hoy artículo 45.4 del TFUE). La tercera excepción es de origen jurisprudencial y tiene su fundamento jurídico en la sentencia Bosman, de 15 de diciembre de 1995, que declaró que son compatibles

con el artículo 48 del TCE (hoy artículo 45 del TFUE) las medidas que obstaculizan a la LCT siempre que pretendan un objetivo perseguido por el TCE (hoy TFUE) y si se justifican por razones imperiosas de interés general. Obviamente, la segunda y la tercera de las excepciones son muy relevantes a efectos del ordenamiento jurídico español. La segunda, por las serias discrepancias entre el legislador y la jurisprudencia españoles con las instituciones de la UE. Y, la tercera, por sus notables repercusiones sociales en el ámbito deportivo español, en particular en el mundo del fútbol.

En última instancia, por lo que se refiere a la profundización de la LCT, en la perspectiva del fundamental Primer Pilar Europeo de los Derechos Sociales (Comisión, 2017) aprobado en la Cumbre Social de Gotemburgo, el 17 de noviembre de 2017, por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, la legislación española deberá conseguir (no sin problemas) la plena inserción del mercado español en unos mercados laborales y en unos regímenes de protección social europeos que sean justos y funcionen adecuadamente a los efectos de la plena operatividad de la LCT, así como asumir las nuevas realidades derivadas de la próxima autoridad laboral europea (Comisión, 2018) e incorporar correctamente la decisiva propuesta de Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la UE (Comisión, 2017).

## 6. La libre circulación de capitales

No siempre bien entendida por el Derecho español la singularidad y la amplitud de la libre circulación de capitales, esta figura jurídica engloba tradicionalmente (también en el TFUE) dos nociones jurídicas diferentes en el sistema de la UE: de una parte, la libre circulación de pagos corrientes; y, de otra parte, la libre circulación de movimientos de capital<sup>10</sup>.

Ambas nociones (que carecen de siempre de una definición legal en los tratados comunitarios) fueron

perfiladas con carácter definitivo en el ordenamiento jurídico comunitario en la sentencia Luisi y Carbone del TJUE, de 31 de enero de 1984 y, por consiguiente, sus primeros efectos son anteriores a la adhesión de España a las Comunidades Europeas. A este respecto, recordar que el TJUE señaló que los pagos son «transferencias de divisas que constituyen una contraprestación en el marco de una transacción subyacente (en el marco de la LCM, la LCT o el DE y la LS)». Por el contrario, el TJUE subrayó que los movimientos de capital son «operaciones financieras que persiguen esencialmente la colocación o inversión de la cantidad en cuestión, y no el pago o contraprestación de una transacción subyacente». En consecuencia, el TJUE señaló, con efectos posteriores muy importantes para España, que el dinero destinado a «los viajes de negocios, los viajes de estudios, los viajes para recibir cuidados médicos y el turismo» se inserta en la libre circulación de pagos en la medida en que tales actividades son servicios a efectos del modelo comunitario de integración económica (Azofra, 1990).

La libre circulación de pagos corrientes está totalmente liberalizada en la Europa comunitaria desde el comienzo del decenio de 1960 (y en paralelo a la liberalización de la circulación intracomunitaria de las mercancías, servicios y trabajadores), y España comenzó su aplicación el 1 de enero de 1986. No obstante, es necesario poner de relieve que los mercados de servicios de pago de los Estados de la UE han estado organizados durante mucho tiempo de manera independiente, esto es, según criterios nacionales y, además, el marco jurídico de dichos servicios se encontraba totalmente fragmentado en regímenes nacionales como el régimen español. Para poner fin a esta situación, la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, sobre servicios de pago (que incorporó la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007) estableció, a los efectos del ordenamiento español, un marco jurídico de los servicios de pago en la UE, neutral y que garantiza la igualdad de condiciones para todos los sistemas de pago, con la finalidad de preservar la elección del consumidor.

<sup>10</sup> ADRIÁN y SACRISTÁN (2004).

La principal novedad de la Ley 16/2009 fue la introducción de una nueva categoría de proveedores de servicios de pago, «las entidades de pago», que contempla la autorización de actividades, sujeta a una serie de requisitos estrictos y generales, de personas jurídicas no pertenecientes a las categorías existentes a los efectos de prestar servicios de pago en toda la UE.

En este contexto, el Reglamento (CE) nº 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, tiene para España la finalidad esencial de la consecución del mercado interior para pagos y servicios en euros sin distinguir entre pagos transfronterizos y pagos realizados sobre una base española. Así, el Reglamento garantiza para España el principio de igualdad de comisiones a los adeudos directos y ajustando las definiciones y las formulaciones a las de la Directiva 2007/641/CE sobre servicios de pago.

La normativa comunitaria sobre los movimientos de capital fue adaptada al Derecho español por la Ley 18/1992, de julio, y los Reales Decretos 671/1992 y 672/1992 que incorporaron con algunas dificultades los períodos de transición de los artículos 62 a 66 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades relativos a los movimientos de capital y que concluían el 31 de diciembre de 1990.

Dichas dificultades de adaptación se solapan con las propias previsiones que el Acta Única Europea contemplaba en cuanto a la libre circulación de capitales, lo que supone un fiel reflejo del Libro Blanco de la Comisión sobre el mercado interior de 1985.

El paso del tiempo acentuará estas dificultades en varios ámbitos importantes de las transacciones de capitales intracomunitarias y extracomunitarias. Destacaremos al respecto las dos principales dificultades desde el punto de vista español: en primer lugar, el problema del blanqueo de capitales y, a continuación, las llamadas «acciones de oro».

La primera dificultad española deriva del carácter internacional del blanqueo de capitales y de la problemática derivada de la financiación del terrorismo. En este sentido, el conjunto normativo español a partir de

la Ley 10/2010, de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (y además la Ley 19/1993, el RD 925/1995, la Ley 9/1999 y la Ley 12/2003) tiene como finalidad reforzar los mecanismos relativos a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo. Desde este punto de vista, España debería de aplicar mejor y de manera más coordinada con los otros Estados de la UE las 40 recomendaciones revisadas del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales (GAFI), pues conviene subrayar que el ámbito de aplicación de dichas recomendaciones se ha extendido del blanqueo de capitales a la financiación del terrorismo. En consecuencia, la legislación española de forma imprecisa incluye en su régimen normativo sobre blanqueo de capitales, entre otras cuestiones, que la financiación del terrorismo se acomode a la definición de blanqueo de capitales, la modificación de la definición de «delito grave» sobre el blanqueo de capitales, la ampliación de la relación de personas y entidades sujetas a la prohibición del blanqueo de capitales, de manera que incluye, entre otros, a los proveedores de servicios a sociedades y fideicomisos, así como los intermediarios de seguros.

En paralelo, la aplicación en España del Reglamento (CE) nº 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, aspira a reconciliar el principio fundamental de la libertad económica de circulación con la prevención del blanqueo de capital y de la financiación del terrorismo en el contexto del mercado interior y también de la unión económica y monetaria. En particular, este reglamento establece que el dinero efectivo transportado por cualquier persona física o jurídica que entre o salga de España debe estar sujeto al principio de la obligatoriedad de declaración.

Por lo que respecta a las «acciones de oro», la problemática en el ordenamiento jurídico español ha sido muy intensa. El TJUE en las sentencias de 4 de junio de 2002 relativas a las acciones de oro amplió el ámbito de

aplicación de la legislación comunitaria sobre los movimientos de capital al señalar que la prohibición derivada del artículo 56 del TCE-Niza (hoy artículo 63 del TFUE-Lisboa) va más allá de la eliminación de toda desigualdad de trato de los operadores en los mercados financieros basada en su nacionalidad.

A este respecto, el TJUE declaró que la legislación sobre las acciones de oro reservadas a los poderes públicos en ciertas empresas privatizadas, aunque no dé lugar a un trato desigual, pueden impedir la adquisición de acciones en las empresas afectadas así como disuadir a los inversores de otros Estados miembros de invertir en el capital de dichas empresas y, en consecuencia, pueden hacer que la legislación sobre los movimientos de capital sea ilusoria.

A mayor abundamiento, el TJUE declaró en el caso de las acciones de oro ejercidas por Portugal (a favor de la empresa privatizada Portugal Telecom) que dichas acciones otorgan una influencia sobre la toma de decisión de la empresa que pueden disuadir las inversiones de operadores de otros Estados miembros (en este caso Telefónica y Vivo).

En todo caso, subrayar que el TJUE declaró en su sentencia de 13 de mayo de 2003 (asuntos C-463/00 y C-98/01) que la Ley 5/1995 debe ser aplicada siempre en el sentido de que la libre circulación de capitales se opone a los sistemas normativos relativos a Repsol, Telefónica, Argentaria, Tabacalera y Endesa.

Para terminar, poner de relieve la ingente y difícil tarea que espera al ordenamiento jurídico español en el ámbito de los movimientos de capital como consecuencia básicamente de la profundización del Plan de Acción para la Unión de los Mercados de Capitales (Comisión Europea, 2015), en particular las medidas relativas a la propuesta de Directiva sobre mercados financieros, la propuesta para los bonos garantizados a escala de la UE, la propuesta para facilitar la distribución transfronteriza de fondos de inversión colectiva, la propuesta sobre el derecho aplicable a la oponibilidad frente a terceros de la cesión de créditos y la propuesta sobre el derecho aplicable a los efectos en

materia de derechos de propiedad de las operaciones con valores (Comisión Europea, 2018).

## 7. Conclusiones

La evidencia empírica se impone con meridiana claridad: el Derecho español ha jugado un papel importante en el establecimiento del mercado interior comunitario y relativamente menos importante en el buen funcionamiento del mercado interior comunitario.

En este sentido, poner de relieve que las disposiciones sobre la LCM son sin duda alguna la normativa mejor adaptada a la realidad comunitaria, en particular la siempre compleja legislación sobre la Unión Aduanera. Con algunas reservas en el tema de los empleos en la Administración Pública, las disposiciones sobre la LCT también han sido bien adaptadas a la legislación sobre los flujos migratorios intracomunitarios.

Por el contrario, en el terreno de las realidades comunitarias, subrayar que las disposiciones sobre el DE y la LS reflejan una problemática intensa y diversificada, en particular en la legislación sobre los regímenes profesionales con título universitario. Dicho de otra manera: la adaptación acometida por el Derecho español en este ámbito de las actividades económicas no asalariadas ha acabado por ser errática y algo confusa. En menor medida, las disposiciones sobre los movimientos de capital, por lo que se refiere especialmente al blanqueo de capitales, sigue sin estar bien definida y su rumbo futuro parece incierto en algunos aspectos muy importantes relativos a los flujos de capital globalizados.

## Referencias bibliográficas

[1] ADRIÁN, A. (1991). «El sistema general de reconocimiento de títulos universitarios que sancionan formaciones profesionales». En: *Libre circulación de profesionales liberales en la CEE*. Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valladolid. Valladolid. Lex Nova.

[2] ADRIÁN, A. (1995). «La Constitución económica española y el Derecho internacional privado comunitario».

En: *XVI Jornadas de Estudio sobre La Constitución española en el Ordenamiento Comunitario Europeo*. Vol. 1. Ministerio de Justicia e Interior. Madrid.

[3] ADRIÁN, A. (1996). «Nuevas perspectivas legales en el derecho de establecimiento de abogados en la Comunidad Europea». *Noticias de la Unión Europea*, 1996, nº 143.

[4] ADRIÁN, A. (2013). «Libre circulación de personas, servicios y capitales». En: *Políticas Comunitarias: Bases Jurídicas*. Coord. CALONGE y MARTÍN. Valencia. Tirant lo Blanch.

[5] ADRIÁN, A. (2013). «Política comercial común». En: *Políticas comunitarias: bases jurídicas*. Coord. A. CALONGE y R. MARTÍN. Valencia. Tirant lo Blanch.

[6] ADRIÁN, A. (2016). «El Derecho internacional privado de la economía globalizada en el terreno de las realidades». *Revista Pensamiento Jurídico*, vol. 9, nº 1.

[7] ADRIÁN, A. y FONSECA, F. (1998). *El Mercado Interior: Aspectos Jurídicos*. Valladolid. Lex Nova.

[8] ADRIÁN, A. y SACRISTÁN, M. (2004). «Los fundamentos de la Comunidad Europea: las libertades de circulación». En: *La Unión Europea: guiones para su enseñanza*. Granada. Editorial Comares.

[9] AZOFRA, V. (1990). *El sistema de la Directiva 88/361/CEE y los instrumentos para la libre circulación de capitales. Libre circulación de capitales en la CEE*. Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valladolid. Valladolid. Lex Nova.

[10] COMISIÓN EUROPEA (2010). *Reafirmación de la libre circulación de trabajadores: derechos y avances importantes*. COM (2010) 373. Bruselas, 13.7.2010.

[11] COMISIÓN EUROPEA (2015). *Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable*. COM (2015) 497. Bruselas, 14.10.2015.

[12] COMISIÓN EUROPEA (2015). *Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas*. COM (2015) 550. Bruselas, 28.10.2015.

[13] COMISIÓN EUROPEA (2015). *Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa*. COM (2015) 192. Bruselas, 6.5.2015.

[14] COMISIÓN EUROPEA (2015). *Plan de Acción para la Unión de los Mercados de Capitales*. COM (2015) 468. Bruselas, 30.9.2015.

[15] COMISIÓN EUROPEA (2017). *El paquete sobre mercancías: reforzar la confianza en el mercado único*. COM (2017) 787. Bruselas, 19.12.2017.

[16] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro*. COM (2017) 796. Bruselas, 19.12.2017.

[17] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas y procedimientos para el cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación de armonización de la UE sobre productos*. COM (2017) 795. Bruselas, 19.12.2017.

[18] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo relativa a unas condiciones laborales y previsibles en la UE*. COM (2017). Bruselas, 21.12.2017.

[19] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Propuesta de proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales*. COM (2017) 251. Bruselas, 26.4.2017.

[20] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea*. COM (2018) 131.

[21] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Es el momento de dar un impulso definitivo a la plena realización de la Unión de los Mercados de Capitales en 2019*. COM (2018) 114. Bruselas, 8.3.2018.

[22] MARTINEZ LAGE, S. (1993). «La contribución de la jurisprudencia a la realización de la libre circulación de mercancías: la eliminación de las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas». En: *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*. Dir. por G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS y D. LIÑÁN NOGUERA. Madrid. Civitas.

[23] VICENTE BLANCO, D.F.J. (2017). «Derechos humanos y mercado en la Unión Europea. ¿Las contradicciones de un modelo de integración regional con institucionalidad pública?». En: *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*. Coord. C. MARTÍNEZ CAPDEVILA y E. J. MARTÍNEZ. Tirant lo Blanch. Valencia.

Marisa Álvarez Suárez\*

Rodrigo Madrazo García de Lomana\*\*

# LA CONSOLIDACIÓN DEL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS. UN RETO IRRENUNCIABLE PARA LA ECONOMÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

*El sector terciario es el motor actual de la economía europea. Sin embargo, su productividad es relativamente reducida y el comercio de servicios intracomunitario está infradesarrollado. Esta situación es un reflejo, entre otros factores, de la persistencia de obstáculos en el mercado interior. La Unión Europea ha desarrollado en las últimas décadas diferentes líneas de actuación para fomentar la mejora de la regulación y el funcionamiento eficiente del mercado interior de servicios. Aún existe la posibilidad de profundizar en esta labor mediante diferentes fórmulas de integración. No obstante, la vía más rápida y eficaz pasa por una mayor armonización y el desarrollo del denominado principio de país de origen en materia de establecimiento.*

**Palabras clave:** libre prestación servicios, mercado único, regulación, cualificaciones profesionales.

**Clasificación JEL:** F15, L51, L80, L84.

## 1. Introducción

El mercado interior de servicios de la Unión Europea (UE) se sustenta en los principios de libre establecimiento (artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o TFUE) y de libre prestación de servicios (artículo 56 del TFUE). Estos principios recogen

el derecho de los operadores de un Estado miembro a prestar de manera transfronteriza sus servicios o a establecerse en otro Estado miembro, así como el derecho de los ciudadanos de consumir servicios prestados por cualquier operador de la UE. Ambos principios se han desarrollado mediante Derecho derivado con carácter general y en sectores de especial impacto estratégico (transportes, energía, etc.).

El mercado interior de servicios ha supuesto uno de los grandes éxitos de la UE, configurándose como un pilar básico para la integración efectiva de los Estados miembros. No obstante, los diferentes análisis

---

\* Jefe de Área, S.G de Unidad de Mercado, Mejora de la Regulación y Competencia. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

\*\* Director General de Política Económica. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

realizados señalan que aún existe un margen importante de profundización y mejora.

Así, las barreras existentes a la efectiva consolidación del mercado único de servicios afectan al crecimiento empresarial, a la competencia en los mercados y a la asignación de recursos, generando mayores precios y menor variedad para los consumidores europeos. Un funcionamiento eficiente del mercado interior de servicios es indispensable para la economía europea en términos de crecimiento y bienestar para los consumidores.

En este artículo, se ofrece en primer lugar una visión del aprovechamiento real del mercado interior de servicios y de los beneficios asociados a su desarrollo. En segundo lugar, se detallan los hitos históricos de la construcción del mercado único de servicios hasta llegar a las líneas de trabajo actuales. Y, en tercer lugar se muestran ciertas posibilidades de actuación futura, que permitirían desplegar el potencial del mercado de servicios europeo.

## 2. El sector servicios en la UE. Una visión económica

El TFUE define los servicios por exclusión, esto es, son aquellas «prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas». Así, el sector terciario incluye una amplia y heterogénea variedad de actividades: servicios financieros, profesionales, sociales, energéticos, turismo, comercio, transporte, telecomunicaciones, hostelería, etc. Esta diversidad afecta a la aplicación de una normativa general de servicios.

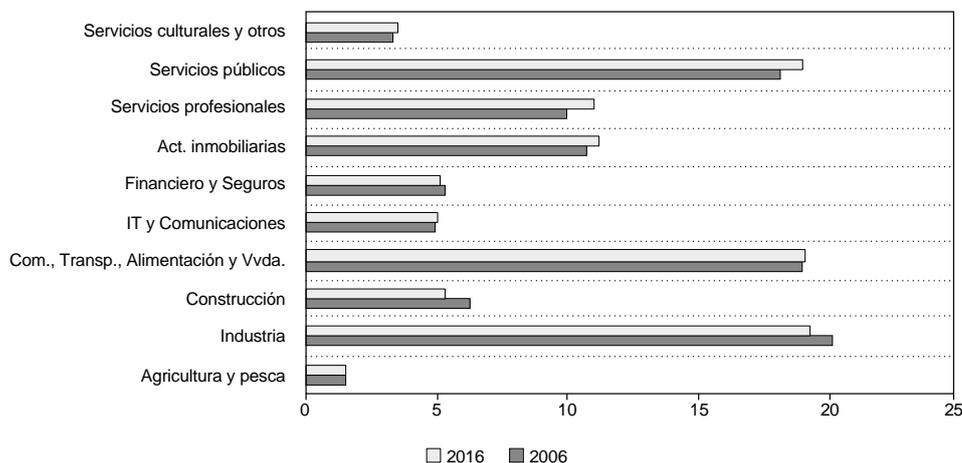
No obstante, los servicios se caracterizan por una serie de cualidades comunes e intrínsecas que los diferencian de los bienes: básicamente su carácter intangible o inmaterial, y por tanto no almacenable, y su consumo en el momento de su producción. Estas características especiales han generado que históricamente los servicios fueran considerados como no

comercializables, lo que ha retrasado los procesos de liberalización impulsados desde la UE en relación con los de bienes o productos.

En las últimas décadas se ha producido un proceso de transformación económica muy importante del sector servicios. Todos los países de la UE han experimentado un creciente proceso de terciarización de su economía. Según datos de Eurostat, mientras que en 1970 los servicios representaban el 36 por 100 del producto interior bruto (PIB) y apenas el 31 por 100 del empleo de los entonces Estados miembros, en 2015 el sector servicios representa más del 70 por 100 del PIB —aunque con diferencias entre países: del 90 por 100 de Luxemburgo al 55 por 100 de Rumanía— y es su principal fuente de empleo, suponiendo aproximadamente un 70 por 100 de su masa laboral y nueve de cada diez nuevos empleos. Por subsectores, el comercio, el transporte, la alimentación y la vivienda tendrían la mayor participación del valor añadido (un 19 por 100) así como los servicios públicos: defensa, educación, servicios sanitarios y servicios sociales (19,1 por 100) (Gráfico 1). La crisis económica ha modificado ligeramente la composición sectorial de dicho valor añadido. La construcción ha reducido su importancia relativa en casi un punto mientras que los servicios profesionales, científicos, técnicos, administrativos y a empresas, los servicios públicos y las actividades inmobiliarias han incrementado su participación. En este sentido, es de señalar que determinados subsectores que se caracterizan por su dinamismo y su capacidad de arrastre del sector industrial, como los servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se han mantenido estables. El crecimiento del subsector TIC en Europa es actualmente inferior al de otras partes del mundo<sup>1</sup> y se espera una tendencia similar en años venideros. Así, por ejemplo, el crecimiento esperado entre 2016 y 2020 del subsector TIC para Europa sería de un 1,3 por 100 anual frente al 2,5 por 100 de EE UU, el

<sup>1</sup> Por ejemplo, para 2016 el sector TIC se incrementó un 1 por 100 en Europa frente al 9,1 por 100 de los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China), el 6,4 por 100 de América Latina o el 1,7 por 100 de EE UU. En 2014/2015 los datos fueron similares (ONTSI, 2016, 2017).

**GRÁFICO 1**  
**VALOR AÑADIDO BRUTO DE LA UE POR SECTORES**  
(En %)



**FUENTE:** Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

1,5 por 100 de la zona Asia-Pacífico o el 3 por 100 de América Latina (ONTSI, 2017).

A pesar de su indiscutible importancia económica, el crecimiento de la productividad del sector servicios en Europa sigue siendo inferior, en general, al sector primario y secundario y relativamente reducido en relación con el resto del mundo para determinados subsectores del propio sector servicios. Los Gráficos 2, 3 y 4 recogen la evolución entre el año 2010 y el 2016 y las diferencias de productividad<sup>2</sup> entre el principal socio comercial de servicios de la UE (EE UU) y la UE en los subsectores: servicios empresariales; alimentación, comercio, transporte y vivienda; y tecnologías de la información y comunicaciones. En todos ellos es posible observar una pauta más constante de la evolución de la productividad en la UE frente a los saltos de la productividad de EE UU.

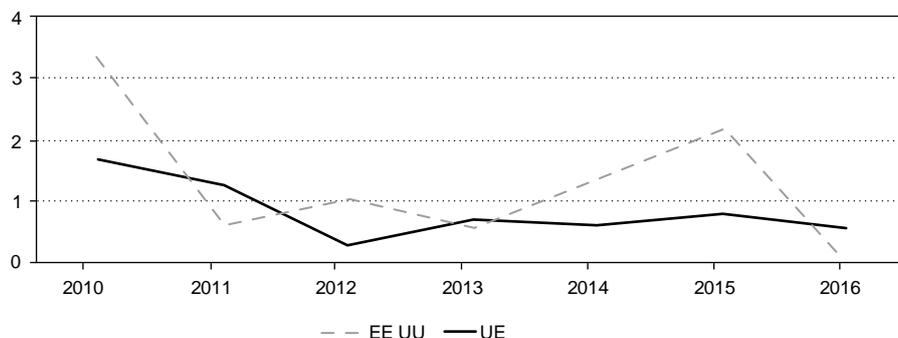
<sup>2</sup> Calculada como valor añadido bruto a precios constantes entre personas empleadas. Se recogen tasas de crecimiento anual.

No obstante, la tónica general en términos medios en el período analizado apunta a un crecimiento de la productividad inferior al de EE UU (Gráfico 5).

Respecto a las causas de este lento avance de la productividad del sector servicios europeo cabe especialmente considerar, entre otros factores, la posible existencia de restricciones al acceso y al ejercicio de actividades económicas en Europa vinculados con la «mala regulación» existente en el mercado interior de servicios (la regulación innecesaria, desproporcionada y/o discriminatoria). En este sentido, son numerosos los estudios realizados con base en los indicadores Product Market Regulation<sup>3</sup>

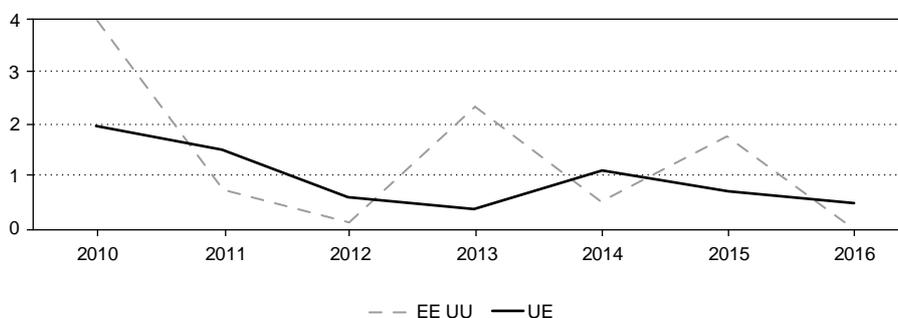
<sup>3</sup> Los PMR son unos índices o indicadores «regulatorios» calculados por la OCDE a través de la recolección de datos de los países miembros en relación con sus políticas económicas. Su objetivo es aproximar cuantitativamente la calidad de la regulación de determinados subsectores. Se han calculado en cuatro ocasiones (1998, 2003, 2008 y 2013).

**GRÁFICO 2**  
**CRECIMIENTO PRODUCTIVIDAD - SERVICIOS EMPRESARIALES (2010-2016)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos OCDE Statistics.

**GRÁFICO 3**  
**CRECIMIENTO PRODUCTIVIDAD - ALIMENTACIÓN, COMERCIO, TRANSPORTE Y VIVIENDA, 2010-2016**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos OCDE Statistics.

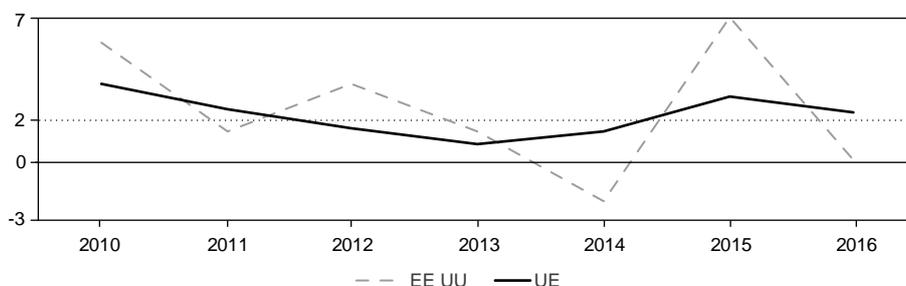
(PMR) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que vinculan la liberalización de los mercados y la reducción de las barreras con el incremento de la productividad y el crecimiento (Barone y Cingano, 2011; Amable, Ledezma y Robin, 2016).

Tomando datos medios del crecimiento de la productividad<sup>4</sup> de diferentes países para el sector de servicios profesionales (incluyendo servicios empresariales,

<sup>4</sup> Calculada como VAB a precios constantes entre personas empleadas.

GRAFICO 4

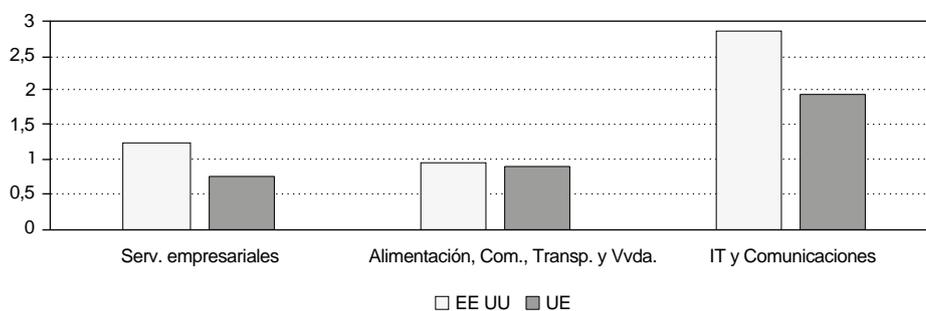
CRECIMIENTO PRODUCTIVIDAD - TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES, 2010-2016



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos OCDE Statistics.

GRÁFICO 5

MEDIA CRECIMIENTO PRODUCTIVIDAD (2010-2016)



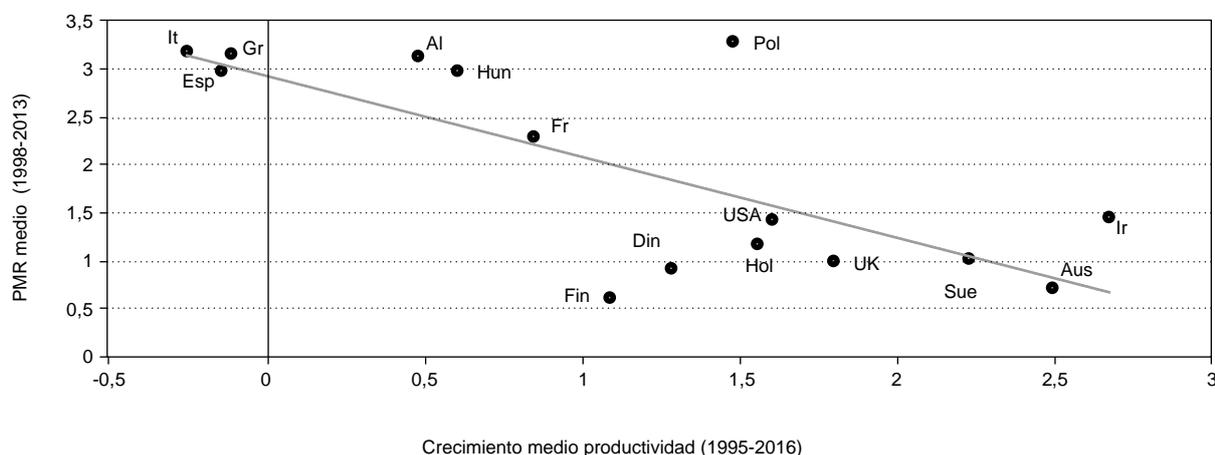
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos OCDE Statistics.

artísticos y culturales) y para el sector de la distribución comercial (incluyendo almacenaje y transportes) en el período 1995-2016 y comparando ambos resultados con los subindicadores PMR medios de servicios profesionales y comercio durante el período 1998-2013 —calculado como promedio de los cuatro PMR de período— es posible para ambos sectores observar una relación negativa (Gráficos 6 y 7). Es decir, a mayor

PMR (como indicador de mayor restricción regulatoria) menor crecimiento de la productividad en el sector.

En definitiva, las restricciones regulatorias pueden considerarse una de las causas del bajo crecimiento de la productividad del sector terciario. En el mercado interior de servicios, a dicha posible persistencia de restricciones regulatorias deben además añadirse otros factores que no serán objeto de mayor análisis en este artículo pero

GRÁFICO 6  
PMR PRODUCTIVIDAD - SERVICIOS PROFESIONALES



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos OCDE.

que pueden constituir igualmente importantes determinantes del menor crecimiento relativo de la productividad del mercado interior de servicios respecto a otras áreas económicas<sup>5</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, parece obvio que las restricciones regulatorias innecesarias, desproporcionadas y/o discriminatorias provocan dificultades de acceso y ejercicio a las actividades de servicios y una reducción de los flujos comerciales entre los diferentes Estados miembros de la UE (flujos intra-UE). Los flujos comerciales fomentan la expansión del conocimiento, lo que genera nuevas oportunidades de innovación, y consecuentemente permiten un mayor incremento de la productividad<sup>6</sup>.

Las mencionadas restricciones regulatorias en la UE responden a una casuística extensa y variada. Como consecuencia, el mercado tiende a fragmentarse, lo que igualmente condiciona la expansión de los flujos de comercio, tanto en el patrón sectorial como en el geográfico. En relación al primero, el comercio intracomunitario de servicios se encuentra claramente infradesarrollado siendo aún casi cuatro veces inferior al de mercancías e inferior al nivel de integración de otras áreas económicas<sup>7</sup>. Mientras que en 2015 el comercio intra-UE (media de exportaciones e importaciones) de bienes representaba un 20,6 por 100 del PIB, el de servicios era un 6,6 por 100 (Gráfico 8). El crecimiento del comercio de servicios se ha producido de una manera sostenida pero lenta en la última década a pesar de las

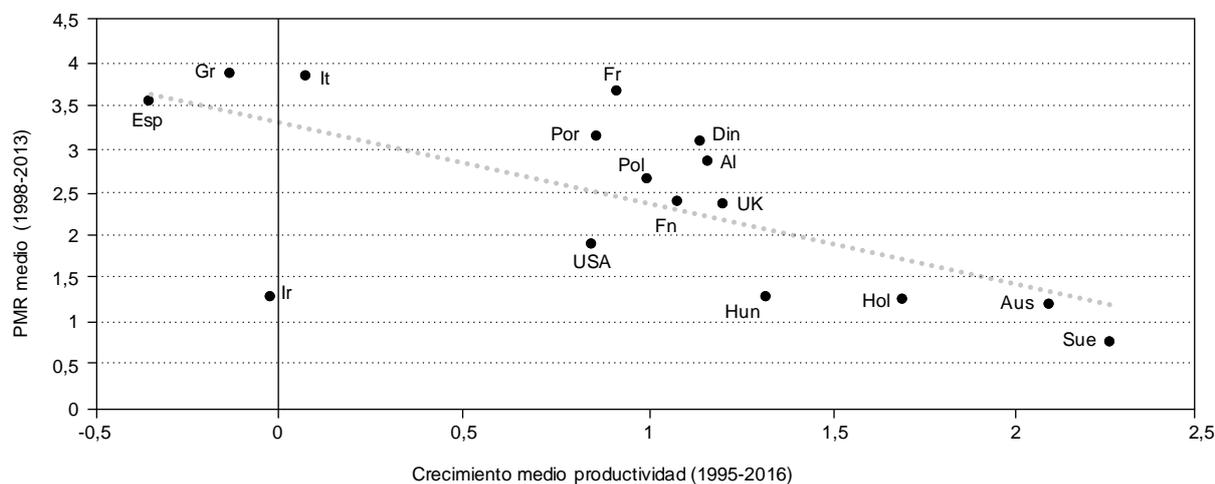
<sup>5</sup> Factores históricos, culturales, lingüísticos, estructura de los mercados de factores productivos (especialmente trabajo), etc.

<sup>6</sup> Estimaciones generales para la UE señalan que un incremento del grado de apertura comercial del 1 por 100 produce, al año siguiente, un aumento de la productividad laboral del 0,6 por 100. Específicamente para determinados servicios, se ha demostrado cuantitativamente que existe una relación significativa y positiva entre crecimiento económico, productividad y apertura comercial (NÚÑEZ y PÉREZ, 2000; LI, GREENAWAY y HINE, 2005; KHOURY y SAVVIDES, 2006; etc.).

<sup>7</sup> En el sector servicios profesionales, por ejemplo, el porcentaje del comercio intra-UE es de entre un 6-20 por 100 del total mientras que en EE UU es entre un 27-32 por 100 (COMISIÓN EUROPEA, 2015).

GRÁFICO 7

PMR PRODUCTIVIDAD - COMERCIO



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos OCDE.

iniciativas liberalizadoras llevadas a cabo en el seno de la UE<sup>8</sup>.

En relación con el patrón geográfico del comercio se observa que buena parte de los flujos se orientan hacia terceros países, de lo que parece deducirse un escaso aprovechamiento de las posibilidades del mercado interior. Del total de servicios comercializados en la UE un 57 por 100 corresponde a flujos intra-UE y el 43 por 100 a extracomunitarios. Existen Estados miembros —por ejemplo Malta con un 62 por 100—, Irlanda con un 61 por 100 o Reino Unido con un 57 por 100— cuyos flujos comerciales de servicios son mayores hacia países de fuera de la UE que hacia dentro de la UE (Gráfico 9).

Para mayor abundamiento cabe recordar que la tasa de apertura comercial extra-UE es cuatro puntos

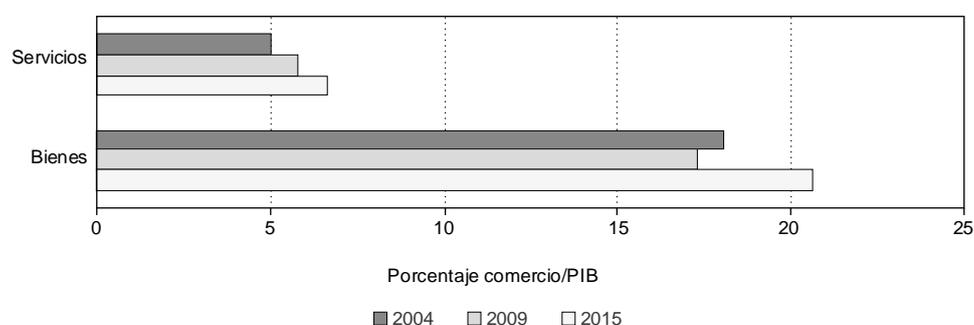
superior a la de EE UU y que la propia Organización Mundial del Comercio presenta a la UE como el líder mundial en el comercio de servicios con países de fuera de la UE<sup>9</sup>. Pero frente a esa vocación extracomunitaria resulta que el mercado interior de servicios no es plenamente aprovechado, probablemente como reflejo, entre otros factores, de la persistencia de barreras regulatorias innecesarias y desproporcionadas y/o discriminatorias.

Así, la falta de integración a nivel europeo del mercado interior de servicios, posiblemente debido a la persistencia de obstáculos regulatorios innecesarios y desproporcionados y a otros determinantes históricos, económicos y lingüísticos no analizados en este

<sup>8</sup> Cabe señalar que entre 2008 y 2009 como resultado de la crisis económica los flujos comerciales de bienes se redujeron casi tres puntos mientras que la caída en servicios fue mucho más moderada, aunque la recuperación en el sector de mercancías también ha sido más pronunciada que en el de servicios.

<sup>9</sup> El comercio de servicios representó el 32 por 100 de las exportaciones y el 28,8 por 100 de las importaciones de bienes y servicios de la UE en 2016, su tasa de crecimiento en los últimos cinco años ha sido significativamente superior a la de comercio de bienes y el superávit comercial de servicios de la UE se ha multiplicado por diez en la última década

GRÁFICO 8  
COMERCIO INTRA-UE



FUENTE: EUROSTAT.

artículo, tiene consecuencias sobre la reasignación de recursos, las posibilidades de crecimiento empresarial y la competencia en los mercados, lo que afecta a la productividad, la competitividad y, en última instancia, a las posibilidades de crecimiento de la economía.

Asimismo, la estrecha vinculación entre la industria manufacturera y los servicios y los efectos arrastre del sector terciario provocan que un mal funcionamiento del mercado interior de servicios afecte a la competitividad y la productividad de la industria, generando aún un mayor impacto macroeconómico en términos de valor añadido y productividad (ESCIIP, 2014). Es por ello, que garantizar el funcionamiento eficiente del mercado interior de servicios se convierte en una herramienta indispensable para desplegar el potencial de crecimiento de la economía europea.

### 3. El proceso de construcción del mercado interior de servicios

#### Los inicios del mercado interior

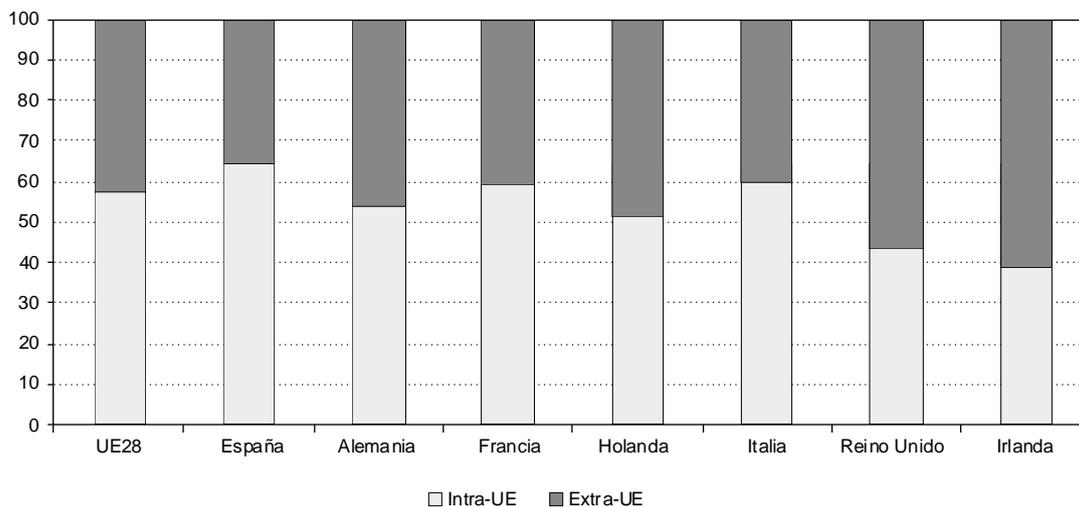
El avance hacia el mercado común de la UE basado en las cuatro libertades básicas se estableció

a través del desarrollo del Acta Única Europea en 1993. Una vez «creado» el mercado interior de servicios el objetivo principal es garantizar su eficaz funcionamiento.

En el año 2000 la Comisión adoptó la Comunicación «Una estrategia para el mercado interior de servicios» cuyo objetivo era avanzar en la libre prestación de servicios. En este mismo sentido, en 2002 la Comisión publicó un informe sobre el estado del mercado interior de servicios, que ponía de manifiesto la persistencia de numerosos obstáculos y la necesidad de elaborar una norma de carácter general al respecto.

En particular, uno de los mayores obstáculos para el efectivo funcionamiento del mercado interior de servicios tiene que ver con la necesidad de reconocimiento de las cualificaciones profesionales. En el mercado interior, según la Comisión Europea, aproximadamente 50.000.000 de personas —el 22 por 100 de la población activa— ejercen profesiones reguladas (profesiones cuyo uso o denominación está condicionado a la obtención de determinadas cualificaciones) por lo que su libre circulación transfronteriza está condicionada a que las cualificaciones obtenidas en diferentes

**GRÁFICO 9**  
**COMERCIO SERVICIOS INTRA/EXTRA UE**  
(En %)



FUENTE: EUROSTAT.

Estados miembros sean reconocidas. Desde los años setenta, y con base en el actual artículo 53 del TFUE relativo al reconocimiento único de titulaciones, se empezó a trabajar en una serie de directivas de reconocimiento para una veintena de profesiones (básicamente sanitarias y jurídicas) con y sin armonización previa. A partir de los años ochenta se empiezan a aprobar también directivas con un enfoque más generalizado basadas en el reconocimiento mutuo (de carácter no automático sino de revisión caso a caso).

### El impulso a través de iniciativas de carácter general

Con carácter general el verdadero impulso a la construcción del mercado interior de servicios no se consolidó —tras arduos debates y una intensa negociación— hasta la aprobación de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios

en el mercado interior (DS)<sup>10</sup>. Cabe de nuevo señalar que complementariamente a las iniciativas de carácter general contenidas en dicha Directiva, el mercado interior se ha visto igualmente impulsado a través de múltiples acciones relativas a servicios concretos, en particular aquellos que revisten carácter estratégico (transporte, energía, actividades financieras, telecomunicaciones, etc.) y que no serán objeto de mayor desarrollo en este artículo.

<sup>10</sup> Cabe señalar que inicialmente la Comisión concibió una Directiva de Servicios (DS) especialmente ambiciosa que incluía el «principio de país de origen» para los prestadores europeos. Según este principio de país de origen o pasaporte comunitario los prestadores de servicios de la UE estarían sometidos a la normativa de su Estado miembro de establecimiento de origen, pudiendo desplazarse y establecerse en otros Estados miembros sin más trámites. Las negociaciones en el seno del Consejo y con el Parlamento Europeo y las fuertes reticencias de determinados Estados miembros modificaron esta pretensión inicial, tal que el principio de país de origen (y con excepciones) solo se mantiene en la redacción de la DS actual en los casos en que los prestadores se desplazan de manera temporal (libre prestación) y no con carácter permanente (libre establecimiento).

El objetivo de esta Directiva es consagrar el mercado interior de servicios mediante la creación de un marco jurídico general que suprima los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento y a la libre prestación entre los Estados miembros, manteniendo un nivel elevado de calidad de los servicios. Su ámbito de aplicación es horizontal, incluyendo una amplia variedad de actividades de servicios —comercio, turismo, servicios profesionales, etc.— pero también con importantes excepciones (servicios financieros, transporte, servicios de comunicaciones, etc.). Según datos de la Comisión, la DS cubre servicios que representan aproximadamente un 45 por 100 del PIB y del trabajo de la UE.

En cuanto a la libertad de establecimiento la DS renunció a la aplicación del principio de país de origen. A cambio, la DS obliga a todos los Estados miembros a revisar sus regímenes de intervención para que sean necesarios, proporcionados y no discriminatorios. Es decir, la DS entiende que los mayores obstáculos al mercado interior de servicios son producto de la mala regulación. Así, la DS prevé, entre otras cuestiones:

— La limitación de los procedimientos de autorización previa a aquellos que estén justificados por razones imperiosas de interés general y sean proporcionados y no discriminatorios.

— Medidas específicas de simplificación administrativa, especialmente mediante la creación de ventanillas únicas y el desarrollo de los mecanismos de cooperación<sup>11</sup>.

— La prohibición directa de determinados requisitos (requisitos discriminatorios, de tipo económico, intervención de competidores en los procesos autorizados, etc.).

— La obligación de evaluar determinados requisitos para asegurar que cumplen con los principios de mejora regulatoria (requisitos de forma jurídica,

restricciones cuantitativas o territoriales, tarifas fijas, vinculaciones de servicios, etc.).

— El refuerzo de los derechos de los consumidores y destinatarios de los servicios y medidas para fomentar la calidad de los mismos.

En cuanto a las medidas relativas a libre prestación (con carácter temporal), la DS supone una aproximación al principio del país de origen. No obstante, se señala la posibilidad de limitar este principio por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente y siempre de forma proporcionada y no discriminatoria.

Finalmente, la DS prevé determinadas cuestiones orientadas a garantizar su efectiva aplicación. Así, se recogen métodos de evaluación de su aplicación, un compromiso de armonización de la legislación en determinadas materias, etc.

Como parte de este impulso general al mercado interior de servicios deben señalarse también las actuaciones realizadas en el ámbito concreto de las profesiones reguladas. La Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DRCP) refundió y desarrolló las 15 directivas inconexas que habían sido aprobadas en los anteriores 40 años. El objetivo de la DRCP era dotar al mercado interior de servicios de un marco jurídico coherente en materia de cualificaciones para consolidar la libre prestación de servicios, flexibilizar los mercados de trabajo mediante un mayor reconocimiento automático y simplificar los procedimientos.

En relación con el principio general de la libre prestación de servicios, la DRCP establecía que el libre movimiento de profesionales realizado con carácter temporal solo podría verse limitado por la presentación de una declaración previa anual. Por el contrario, respecto a la libertad de establecimiento se mantiene que será necesario obtener un reconocimiento de la cualificación. En este sentido, la Directiva reproduce los diferentes sistemas de reconocimiento que se recogían en las Directivas anteriores.

Desde el punto de vista académico este impulso al reconocimiento de las cualificaciones se vio

<sup>11</sup> Por ejemplo, a través del ya existente Sistema de Información del Mercado Interior (Sistema IMI). La DS además creó la ventanilla única de servicios (EUGO) que permite a los prestadores obtener información sobre la legislación y los trámites administrativos a seguir para acceder a una actividad de servicios en todos los Estados miembros.

complementado con el denominado y controvertido «Proceso de Bolonia». La Declaración de Bolonia firmada en 1999 dio inicio a un proceso de convergencia entre las titulaciones universitarias y de reforma de la educación universitaria que condujo a la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)<sup>12</sup>.

### Las últimas iniciativas

Con la aprobación de la DS y la DRCP se produjo un salto cualitativo relevante en la consolidación del mercado interior de servicios a través de la aprobación de Derecho derivado<sup>13</sup> de carácter y aplicación horizontal. Desde entonces, los esfuerzos se han centrado en evaluar su aplicación<sup>14</sup>. En este sentido, los diversos estudios realizados señalan la posibilidad (y la necesidad económica) de profundizar en un mejor funcionamiento del mercado interior de servicios. Así, por ejemplo:

— Un análisis sobre el primer proyecto de la DS (Kox y Lejour, 2006) estimaba que el comercio intra-UE se incrementaría entre un 2 y un 5 por 100 y la inversión extranjera directa entre un 18 y un 36 por 100<sup>15</sup>. Estimaciones posteriores (Bruijn, Kox y Lejour, 2008) han demostrado que eliminar el «principio de país de origen» de la formulación inicial de la DS había provocado que los beneficios esperados se redujeran un 40 por 100.

— En 2012 se estimó que la implementación de la DS había reportado ya un 0,8 por 100 de crecimiento

<sup>12</sup> Los objetivos del EEES son, entre otros, avanzar en la homologación de los títulos a nivel europeo a través de un Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (los conocidos como créditos ECTS).

<sup>13</sup> El desarrollo del mercado interior de servicios también se produce a través de la aprobación de Derecho derivado de carácter sectorial que prevalece sobre estas iniciativas horizontales (por ejemplo, en el marco de servicios de la información, energía, telecomunicaciones, transporte, etc.) pero que no será objeto de mayor desarrollo en este artículo.

<sup>14</sup> Por ejemplo, los procesos de evaluación mutua, *performance check* o *peer review* llevados a cabo en el seno del Grupo de Expertos de la Directiva de Servicios o el proceso de evaluación mutua de las profesiones reguladas llevado a cabo entre 2013 y 2016.

<sup>15</sup> Estas estimaciones se basaban en una formulación de la DS más ambiciosa que la actual, ya que se estimaron suponiendo la implementación del principio de país de origen para el establecimiento y para la libre prestación.

al PIB de la UE, y que siguiendo con igual ritmo de reformas sectoriales a largo plazo podría llegar a incrementarse un 1,6 por 100 adicional. No obstante, actualizaciones de dicho estudio para 2015 señalaron un retroceso en el ritmo de reformas, lo que llevaba a que los beneficios esperados a largo plazo se redujeran un 0,1 por 100 adicional en vez del 1,6 esperado (Comisión Europea, 2012, 2015).

— Una ambiciosa aplicación de la DS podría conllevar un incremento de entre el 0,3 y el 1,5 por 100 del PIB de la UE pudiendo incrementarse un 0,4 por 100 adicional si los Estados miembros más «restrictivos» convergieran a la media de la UE y más de un 1,6 por 100 si lo hicieran al nivel de los cinco países menos restrictivos (Parlamento Europeo, 2014).

— El efecto multiplicador sobre el crecimiento y la productividad de la reducción de restricciones en determinados subsectores y de la aplicación de la DS de forma ambiciosa fue analizado para la economía francesa (Corugedo y Pérez Ruiz, 2014) estimándose que un *shock* generalizado de productividad (vinculado a la reducción de restricciones) del 1 por 100 podía generar un incremento del 2,76 por 100 del PIB.

— La regulación de las profesiones para el acceso al mercado de trabajo (en más de 600 distintas ocupaciones) genera una pérdida de 700.000 trabajos en la UE. Dependiendo de la profesión podría existir un margen de creación de empleo de entre un 7 y un 9 por 100 si el acceso a las mismas fuera menos restrictivo. El reconocimiento automático de cualificaciones tiene un efecto positivo sobre la movilidad de profesionales y trabajadores. Aquellas profesiones con reconocimiento automático de cualificaciones tienen un porcentaje mayor (un 2 por 100 más) de operadores de otros Estados miembros que aquellos donde el reconocimiento no es automático (Koumenta y Pagliero, 2015).

— Asimismo, en relación con las profesiones reguladas, reducir las barreras (tarifas fijas, obligaciones de colegiación o de forma jurídica, seguros, etc.) en los servicios profesionales incentiva la entrada de prestadores, lo que se traduce en menores precios y

en un mejor comportamiento del sector como resultado de una más eficiente distribución de los recursos (Comisión Europea, 2015)<sup>16</sup>.

En definitiva, tal y como se ha analizado en el segundo apartado de este artículo, la vinculación entre restricción regulatoria, comercio, productividad y crecimiento en el sector servicios es evidente. Y, a pesar de los avances de los últimos años, las diferentes evaluaciones y estudios realizados demuestran que aún es posible y necesario trabajar en la profundización del mercado interior de servicios —reduciendo restricciones e incrementando consecuentemente el comercio intra-UE— como vía para fomentar esa productividad y crecimiento económico.

En línea con lo anterior, en 2013 se modificó la DRCP mediante la Directiva 2013/55/UE y se instauró la tarjeta profesional europea (TPE) para determinadas profesiones. La TPE tiene como objetivo facilitar la libre prestación de servicios profesionales a través de la aplicación, según los casos, del sistema de reconocimiento automático o de un procedimiento simplificado en el marco del sistema general<sup>17</sup>.

### Líneas de trabajo actual

En enero de 2017, como impulso institucional de la voluntad política de los Estados miembros en profundizar en el mercado interior de servicios, se aprueba

---

<sup>16</sup> En este mismo sentido, entre 2015 y 2016 la Comisión publicó seis estudios independientes sobre los efectos económicos de la liberalización de las profesiones reguladas en seis países de la UE (Austria, Grecia, Reino Unido, Polonia, Italia y Alemania). Aunque con diferencias entre países y entre profesiones, en general los estudios encontraron unos efectos económicos positivos en términos de apertura de mercados, reducción de precios e incremento del empleo.

<sup>17</sup> La reforma de la DRCP incluyó otras importantes novedades para impulsar la libre circulación de profesionales como por ejemplo la creación de «centros de asistencia» en los Estados miembros, la promoción de un mayor reconocimiento automático mediante la creación de «marcos comunes de formación» o la posibilidad de reconocimientos de «acceso parcial» a las profesiones así como la realización de un ejercicio de identificación y evaluación de las profesiones reguladas de los países (identificación que nutre la Base de Datos Europea que recoge más de 5.400 profesiones reguladas y evaluación cuyos resultados sirvieron de base para las diferentes propuestas del Paquete de Servicios relativas a los servicios profesionales).

el denominado «Paquete de Servicios». Este paquete contiene un conjunto de medidas orientadas a mejorar y profundizar en la aplicación de la normativa europea existente, entre otras:

— La tarjeta electrónica europea de servicios (*E-card*). Este ambicioso proyecto se basa en el desarrollo de un procedimiento electrónico simplificado que permitiría a los prestadores de dos sectores de especial importancia estratégica —los servicios para empresas y la construcción— cumplir más fácilmente los trámites administrativos para operar en otros Estados miembros. La tarjeta electrónica de servicios consistiría en una especie de «sello» voluntario que garantiza el cumplimiento de determinados requisitos en el Estado miembro de origen, siendo en su caso ese Estado el encargado de «cooperar» con el Estado de acogida a través del Sistema IMI. Se prevé que esta iniciativa se lleve a cabo a través de un reglamento y una directiva cuya negociación está resultando muy controvertida<sup>18</sup>.

— Evaluación de la proporcionalidad en las normas nacionales sobre servicios profesionales. La Comisión propone la aprobación de una Directiva aún en negociación en fase de trílogos con la que se pretende, con base en la jurisprudencia del TJUE al respecto, y en consonancia con el principio de proporcionalidad incluido en el artículo 5.4 del TFUE, determinar un marco normativo para llevar a cabo evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones que restrinjan el acceso o el ejercicio de profesiones reguladas.

— Recomendación sobre la reglamentación de las profesiones. A través de una guía específica la Comisión ofreció orientaciones en torno a la regulación de determinados servicios profesionales de elevado impacto económico (arquitectos, ingenieros, abogados, contables, agentes de patentes, agentes inmobiliarios y guías turísticos).

---

<sup>18</sup> En marzo de 2018 el Comité del Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento Europeo ha rechazado la propuesta de la Comisión Europea al respecto.

— Mejora de la notificación de los proyectos de legislación nacional sobre servicios. La Comisión propuso mejoras en los procesos de notificación para hacerlos más eficaces y transparentes a través de la aprobación de un Reglamento al respecto aún en negociación (en fase de trílogos desde febrero de 2018). Para ello, se detallan responsabilidades y se amplía la denominada *clausula stand still*<sup>19</sup> ya existente en otras materias —por ejemplo en servicios de la información o en materia de ayudas al ámbito general de los servicios—.

Sin perjuicio de estas propuestas del Paquete de Servicios, como otras iniciativas de la Comisión también orientadas a mejorar la aplicación de la normativa existente del mercado interior de servicios en general y en el ámbito del mercado interior digital en particular y de especial impacto sobre el ciudadano-consumidor, cabría señalar:

- El recién aprobado Reglamento (UE) 2018/302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2018, sobre medidas destinadas a impedir el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes en el mercado interior. Este Reglamento prohíbe determinadas prácticas de comerciantes orientadas a discriminar a los consumidores según su Estado miembro de procedencia. Así, entre otras cuestiones el Reglamento prohíbe que los operadores en línea realicen «bloqueo geográfico», es decir, que redirijan a los clientes a versiones de su interfaz diferentes a las que el consumidor haya querido acceder. El Reglamento será aplicable a partir de diciembre de 2018.

- La Comunicación de la Comisión Europea de 2016 *Una Agenda Europea para la economía colaborativa*. Esta Comunicación proporciona diferentes orientaciones regulatorias a los Estados miembros

en relación con los modelos de negocios denominados de «economía colaborativa» con el objetivo de fomentar un desarrollo sostenible y equilibrado de los mismos. En particular, este documento realiza diferentes consideraciones jurídicas respecto a la definición del concepto, los requisitos de acceso, el régimen de responsabilidad de las plataformas informáticas, la protección de los usuarios, el régimen laboral y la fiscalidad de estos nuevos modelos de negocios caracterizados por su dinamismo y rápida evolución.

#### 4. Las posibles vías para la profundización del mercado de servicios

La posible mejora del funcionamiento del mercado interior de servicios en el marco de las iniciativas de carácter general puede realizarse a través de diferentes vías: modificando los instrumentos normativos existentes, profundizando en una mejor aplicación de los mismos a través de la aprobación de normativa de carácter complementario o de carácter sectorial y, adicionalmente, mejorando el funcionamiento de los diferentes instrumentos del mercado interior. Todo ello, sin perjuicio de las iniciativas de carácter sectorial en ámbitos concretos (telecomunicaciones, energía, transportes, etc.) que se están implementando y que, como se ha comentado, no son objeto de mayor desarrollo en este artículo.

La modificación de los instrumentos normativos existentes de carácter general es por ahora una vía descartada por la Comisión Europea y por una mayoría de Estados miembros. Debe tenerse en cuenta que la DRCP acaba de ser modificada en 2013 (su plazo de transposición finalizó en 2016) y varias de sus medidas aún se encuentran en fase de aplicación o evaluación. La DS por su parte fue una normativa de muy complejo consenso y transposición por lo que la Comisión no considera aún conveniente su renegociación. Si bien debe señalarse que 12 años después de la aprobación de la DS se han identificado ya diferentes «problemas» de aplicación y formulación de la Directiva en las

<sup>19</sup> Según esta cláusula un acto o normativa no puede entrar en vigor hasta que este haya sido notificado a la UE y haya habido respuesta favorable o se haya agotado el plazo de respuesta previsto.

que podría ser preciso trabajar mediante, por ejemplo, la apertura de un debate con los Estados miembros al respecto (Álvarez y Domínguez, 2017).

El fomento de iniciativas de carácter complementario a esta normativa general parece haber sido, como se ha expuesto, la vía prioritaria por la que apuesta la Comisión Europea en su Paquete de Servicios. En todo caso, cabría señalar que tanto la DS como la DRCP prevén compromisos o vías de actuación futura para trabajar en un mercado interior de servicios más basado en iniciativas de armonización, el principio de país de origen y el reconocimiento mutuo de carácter automático. Por ejemplo, la propia DS establecía varios compromisos de armonización de la legislación para garantizar una protección equivalente del interés general en cuestiones consideradas esenciales<sup>20</sup>, así como un compromiso de los Estados miembros para trabajar en el reconocimiento mutuo en materia de libertad de establecimiento. Asimismo, sería posible trabajar en las vías de la armonización en materia de cualificaciones profesionales que permitan el reconocimiento automático de las mismas, dado que este reconocimiento automático sigue estando limitado a unas escasas profesiones. Aunque se han realizado avances al respecto, estas vías de actuación aún no han sido lo suficientemente desarrolladas.

Por último, una última vía complementaria de las anteriores para fomentar el mejor funcionamiento del mercado interior de servicios sería profundizar en la aplicación de los instrumentos de cooperación. Estos instrumentos del mercado interior son una serie de mecanismos gestionados por la Comisión Europea y/o los Estados miembros, orientados a garantizar una mejor aplicación de la normativa europea de mercado interior y la resolución rápida de posibles problemas<sup>21</sup>. En la última década, en todas las iniciativas

para profundizar en el mercado interior se ha señalado la importancia de mejorar el funcionamiento de estos mecanismos y se han tomado iniciativas (algunas incluso legislativas) para lograrlo<sup>22</sup>. Pero más allá de su refuerzo con carácter general sería posible analizar la posibilidad de fomentar su uso y mejorar su aplicación para el ámbito concreto de servicios.

Por ejemplo, uno de los instrumentos de mercado interior de mayor potencia es el uso de los procedimientos de infracción por parte de la Comisión contra los Estados miembros por incumplimientos de Derecho comunitario. En reiteradas ocasiones la Comisión ha señalado su intención de aplicar una política de «tolerancia cero» en el ámbito de servicios. Sin embargo, el porcentaje de procedimientos de infracción incoados en esta materia sigue siendo relativamente reducido. Así, por ejemplo, entre 2004 y 2016 (Gráfico 10) el porcentaje medio de procedimientos en cuestiones relacionadas con el reconocimiento de cualificaciones profesionales es del 1,55 por 100 del total.

Asimismo, el análisis de la evolución de la red SOLVIT<sup>23</sup> refleja la posibilidad de reforzar los instrumentos comunitarios en el ámbito de servicios (Gráfico 11). Desde la creación de SOLVIT en 2002 el reconocimiento de cualificaciones ha sido uno de los ámbitos con mayor número de reclamaciones, aunque la tendencia se ha ido reduciendo. Por el contrario, las reclamaciones vinculadas a la libre prestación y al libre establecimiento de servicios han sido escasas (probablemente debido al desconocimiento de la posibilidad de uso de este instrumento en este ámbito) aunque se

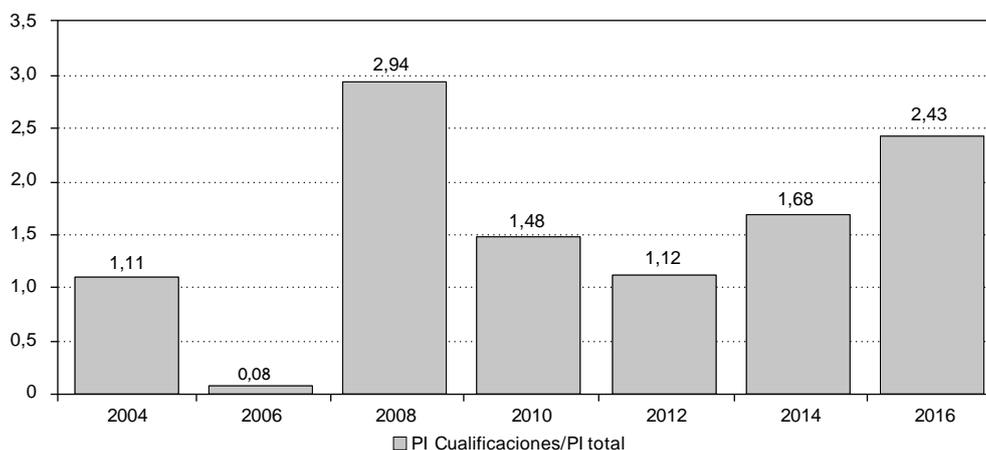
<sup>20</sup> Por ejemplo, en las obligaciones de informar del prestador, el seguro profesional, las actividades multidisciplinares, la resolución de litigios y el intercambio de información, etc.

<sup>21</sup> Con carácter anual la Comisión publica sus informes del *Single Market Scoreboard* ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard)) donde se realiza un seguimiento del funcionamiento de los diferentes instrumentos de mercado interior.

<sup>22</sup> Por ejemplo las presentadas en mayo de 2017 por la Comisión en el «Paquete de Cumplimiento del Mercado Interior» que incluye una propuesta de Reglamento sobre el *Single Digital Gateway*, una propuesta de Reglamento acerca del *Single Market Information Tool* y una Comunicación con un Plan de Acción para el refuerzo de SOLVIT.

<sup>23</sup> SOLVIT es un instrumento del mercado interior cuyo objetivo es ayudar a los ciudadanos europeos a resolver sus problemas de aplicación del Derecho comunitario. Se configura como un mecanismo o red de arbitraje o de solución de conflictos que intenta resolver los problemas que se pueden dar en el funcionamiento del mercado interior de una manera ágil. Los ciudadanos y empresas pueden plantear su caso ante el centro SOLVIT de su Estado miembro de origen que junto al centro SOLVIT del país de acogida intentará (de existir) solventar el problema.

**GRÁFICO 10**  
**EVOLUCIÓN PROCEDIMIENTOS DE INFRACCIÓN (PI) EN CUALIFICACIONES**  
(En %)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los «Annual Reports on Monitoring the application of EU Law» de la Comisión Europea.

aprecia un repunte considerable en 2016. La tasa de éxito<sup>24</sup> de los casos SOLVIT es actualmente elevada (entre el 85-90 por 100 de los casos) aunque históricamente ha sido bastante más reducida en los casos de servicios —en torno al 50 por 100—.

El análisis del uso de otros instrumentos refleja igualmente la posibilidad de una profundización del mercado interior de servicios mediante el refuerzo de los instrumentos comunitarios en este ámbito y el fomento de un mayor conocimiento de los mismos por parte de los ciudadanos europeos. Así, por ejemplo, brevemente:

— El uso de la página web *Your Europe* en el ámbito de servicios es relativamente escaso<sup>25</sup>. Las consultas en el ámbito de servicios son minoritarias en comparación con las recibidas y contestadas en

materia tributaria (casi un 40 por 100 del total) o financiera (más de un 25 por 100).

— El uso del Sistema IMI<sup>26</sup> está extendido y consolidado para el reconocimiento de cualificaciones (más de 7.000 notificaciones en 2015 con tendencia creciente) pero es reducido y estable en torno a las 400 comunicaciones en los últimos años para intercambiar información en el ámbito de la Directiva de servicios sobre acceso y ejercicio de actividades de servicios.

— Los EUPilot<sup>27</sup> abiertos en materia de servicios pueden considerarse minoritarios. De los 790 EUPilot

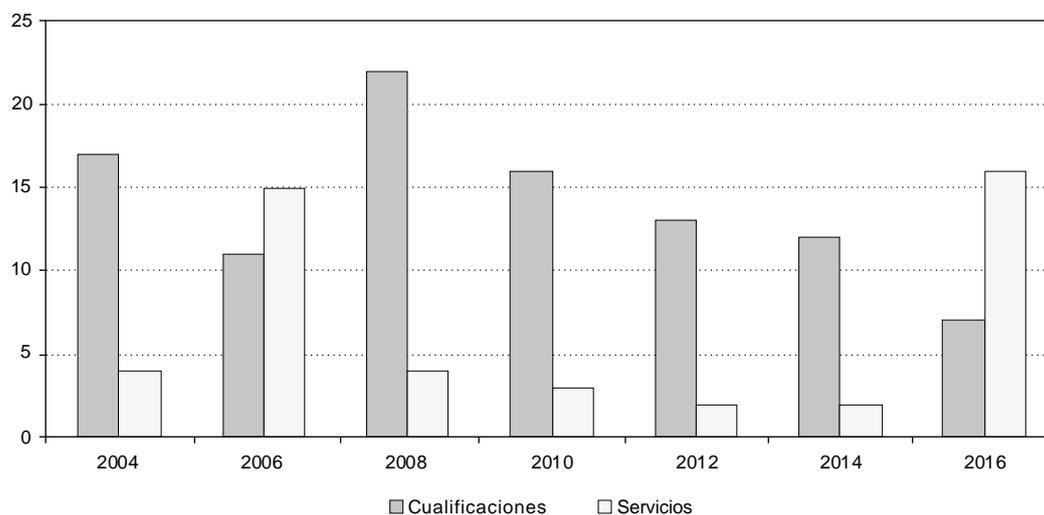
<sup>24</sup> Calculada a partir de los expedientes resueltos por SOLVIT en relación con los casos tratados.

<sup>25</sup> *Your Europe* es una interfaz de la Comisión Europea que permite a ciudadanos y empresas realizar consultas sobre sus derechos en la UE y la legislación existente. Su objetivo es proporcionar al ciudadano europeo información de utilidad para estudiar, viajar, establecerse, trabajar, o hacer negocios en los diferentes Estados miembros de la UE.

<sup>26</sup> El Sistema de Información del Mercado Interior es una plataforma electrónica que permite la comunicación fluida entre los Estados miembros para intercambiar información sobre los operadores o la normativa, lo que permite una mejor aplicación de la regulación del mercado interior y una mayor protección del consumidor. El objetivo del Sistema IMI es servir de instrumento a los Estados miembros para el cumplimiento de sus obligaciones de asistencia recíproca en la aplicación de diferentes instrumentos comunitarios.

<sup>27</sup> Los EUPilot (Proyectos Piloto) se configuran como un diálogo informal entre la Comisión y los Estados miembros por problemas de transposición o aplicación de normativa comunitaria (similar a una especie de procedimientos de infracción en fase previa). Su objetivo es proporcionar una respuesta rápida a las quejas y reclamaciones de ciudadanos y empresas.

**GRÁFICO 11**  
**EVOLUCIÓN CASOS SOLVIT (ÁMBITO/TOTAL)**  
**(En %)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de los Annual Reports on SOLVIT y de la información del Market Scoreboard relativa a SOLVIT.

iniciados por la Comisión en el año 2016 solo un 14 por 100 era en materia de mercado interior (incluyendo industria y pymes).

## 5. Conclusión

El sector servicios es el verdadero motor económico de la UE. Sin embargo, el crecimiento de su productividad es relativamente reducido, lo que refleja la posibilidad de trabajar a favor de un mejor funcionamiento de dicho sector. Ello sería posible, entre otros factores, eliminando los obstáculos innecesarios, desproporcionados y/o discriminatorios aún existentes en el mercado interior de servicios que dificultan el acceso y el ejercicio de las actividades de servicios y el comercio intracomunitario.

La UE ha implementado diferentes vías de actuación para conseguir ese propósito. No obstante, aún es posible profundizar en diferentes líneas de trabajo:

- En las vías de la armonización y junto a ello en la expansión del «principio de país de origen» o del reconocimiento automático en el establecimiento.

- En coherencia con lo anterior, en la apertura de un debate para la posible modificación de la DS con el objetivo de corregir determinados problemas en su formulación.

- En un mejor y mayor uso de los instrumentos del mercado interior en el sector servicios.

Como actuaciones complementarias sería necesario señalar la necesidad de perseverar en el desarrollo de actuaciones sectoriales (no analizadas específicamente en este artículo) que ya están siendo impulsadas a nivel europeo. Así, se debe continuar empleando esfuerzos y recursos en la expansión de determinados sectores de servicios de especial relevancia económica por su carácter estratégico y sus efectos dinámicos sobre el resto de sectores (telecomunicaciones, servicios empresariales e I+D por ejemplo), con el objetivo

de evitar la posible pérdida de posiciones relativas con otras áreas económicas. Asimismo, el enfoque de mejora regulatoria orientado a la reducción o eliminación de las barreras regulatorias innecesarias, desproporcionadas y no discriminatorias que afectan a la consolidación del mercado interior de servicios debe ser tenido en cuenta en el debate sobre la aparición y desarrollo de los llamados modelos de negocio disruptivos vinculados al desarrollo tecnológico y digital para la prestación de nuevos servicios.

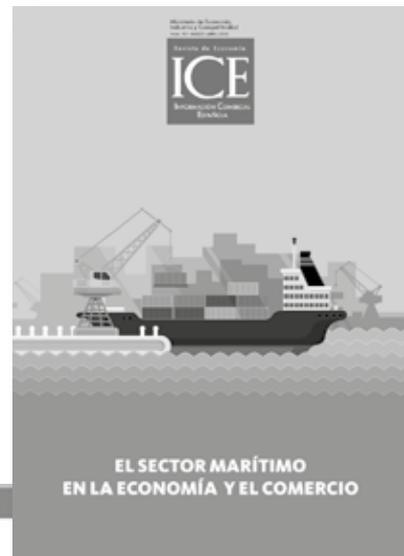
### Referencias Bibliográficas

- [1] ÁLVAREZ, M. y DOMÍNGUEZ, J. (2017). «La mejora de la regulación de los servicios en la Unión Europea y en España». *Economistas*, vol. 150, pp. 53-60.
- [2] AMABLE, B.; LEDEZMA, I. y ROBIN, S. (2016). «Product Market Regulation, Innovation, and Productivity». *Research Policy*, vol. 45, nº 10, pp. 2.087-2.104.
- [3] ARES ÁLVAREZ, E. M. (2005). «El reconocimiento de cualificaciones profesionales: un paso más hacia la liberalización». *Revista de Estudios Europeos*, vol. 41, pp. 89-118.
- [4] BARONE, G. y CINGANO, F. (2011). «Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries». *The Economic Journal*, vol.121, nº 555, pp. 931-957.
- [5] BRUIJN, R.; KOX, H. y LEJOUR, A. (2008). «Economic Benefits of an Integrated European Market for Services». *Journal of Policy Modeling*, vol. 30, pp. 301-319.
- [6] CENTRE FOR STRATEGIC AND EVALUATION SERVICES (2012). *Providing the Inventory of Reserves of Activities Linked to Professional Qualifications in 13 EU Member States and Assessing their Economic Impact*, Kent.
- [7] COMISIÓN EUROPEA (2000). *Comunicación: una estrategia para el mercado interior de servicios*, Bruselas.
- [8] COMISIÓN EUROPEA (2015). *Assessment of the Economic Impact of the Services Directive - Update of the 2012 Study*, Bruselas.
- [9] COMISIÓN EUROPEA (2015). *Business Services – Assessment of Barriers and their Economic Impact*, Bruselas.
- [10] COMISIÓN EUROPEA (2015). «Accompanying Working Document: A Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence». *Comunicación 202*. Bruselas.
- [11] COMISIÓN EUROPEA (2015). «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas» *Comunicación 550*. Bruselas.
- [12] COMISIÓN EUROPEA (2016). *Report on Single Market Integration and Competitiveness in the EU and its Member States*, Bruselas.
- [13] COMISIÓN EUROPEA (2016). *Una Agenda Europea para la economía colaborativa. Comunicación*, Bruselas.
- [14] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Comunicación relativa a las recomendaciones para la reforma de la regulación de los servicios profesionales*, Bruselas.
- [15] COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (2017). «Part I: Policy Areas Accompanying the Document Monitoring the Application of European Union Law 2016». *Annual Report*, Bruselas.
- [16] CORUGEDO, E. F. y RUIZ, M. E. P. (2014). «The EU Services Directive: Gains from Further Liberalization». Fondo Monetario Internacional, pp. 14-113.
- [17] ESCIP CONSORTIUM (2014). *Study on the Relation Between Industry and Services in Terms of Productivity and Value Creation*, Comisión Europea.
- [18] KHOURY, A. y SAVVIDES, A. (2006). «Openness in Services Trades and Economic Growth». *Economics Letters*, vol. 92, pp. 277-283.
- [19] KOUMENTA, M. y PAGLIERO, M. (2015). *Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU*. Comisión Europea.
- [20] KOX, H. y LEJOUR, A. (2006). «The Effects of the Services Directive on intra-EU Trade and FDI». *Revue économique*, vol. 57, nº 4, pp. 747-769.
- [21] LI, X.; GREENAWAY, D. y HINE, R. (2005). «Importaciones de servicios y crecimiento económico. Un análisis dinámico de panel. Competitividad e internacionalización de los servicios en los países europeos». *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 824, pp. 8-23.
- [22] LONDON ECONOMICS y PWC (2014). *The Cost of non-Europe: The Untapped Potential of the European Single Market*, Comisión Europea.
- [23] MONTEAGUDO, J.; RUTKOWSKI, A. y LORENZANI, D. (2012). «The Economic Impact of the Services Directive: A First Assessment Following Implementation». *Economic Papers* 456.
- [24] NÚÑEZ, S. y PÉREZ, M. (2000). «La rama de servicios en España: un análisis comparado». *Documento de trabajo nº 0007*. Servicio de Estudios del Banco de España.
- [25] OBSERVATORIO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y DE LA SI (2017). *Informe Anual del Sector TIC y de los Contenidos en España*. Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, Madrid.
- [26] PARLAMENTO EUROPEO (2014). *The Cost of Non Europe in the Single Market II – Single Market for Services*, Bruselas.
- [27] SÁNCHEZ, A. F. J. (2013). «Crecimiento económico y desarrollo del sector servicios». *Doctoral dissertation*, Uniandes.
- [28] VAN ARK, B. y JAGER, K. (2017). «Recent Trends in Europe's Output and Productivity Growth Performance at the Sector Level, 2002-2015». *International Productivity Monitor*, vol. 33, pp. 8-23.

## **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*



Acceso libre

# **INTERNET**

[www.revistasice.com](http://www.revistasice.com)



## **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*

Natalia Fabra Portela\*

# LA UNIÓN ENERGÉTICA: INSTRUMENTO PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN EUROPA

*En el contexto de los objetivos de clima y energía de la Unión Europea, el artículo discute los pilares de la Unión Energética: mayor peso de las energías renovables, papel central para la eficiencia energética, integración de los mercados energéticos vía el desarrollo de las interconexiones, un papel más activo para el consumidor, y el rediseño de los mercados eléctricos para facilitar una mayor penetración de las renovables en el mix de generación. El artículo concluye con algunas consideraciones finales en cuanto al estado de desarrollo de la Unión Energética y sus principales debilidades que sugieren cuáles debieran ser sus prioridades regulatorias a futuro.*

**Palabras clave:** política de la energía, integración de mercados, energías renovables, unión energética.  
**Clasificación JEL:** F15, Q41, Q48.

## 1. Introducción

El cumplimiento de los objetivos en materia de energía y clima constituye una de las prioridades de la Unión Europea. Europa se ha comprometido a cumplir con una hoja de ruta que contempla una profunda reducción de emisiones contaminantes en el horizonte 2050 (con hitos intermedios cada diez años). La hoja de ruta a 2050 se apoya en un conjunto de estrategias en materia de energía, transporte, eficiencia, renovables, desarrollo tecnológico y apoyo a la innovación, dando contenido al concepto de unión energética

(*Energy Union*). Además de perseguir objetivos en materia de energía y clima, se espera que la unión energética constituya un fuerte estímulo económico que llevará a las economías europeas hacia un crecimiento más sostenible y de mayor calidad<sup>1</sup>.

El paquete de propuestas legislativas con el que se construye la unión energética ocupa más de 5.000 páginas que abarcan todos los sectores energéticos, principalmente gas y electricidad. Debido a su necesaria brevedad, este artículo se limita a describir algunas de las medidas que conforman la unión

---

<sup>1</sup> La Comisión Europea prevé que la transición energética movillizará 177.000 millones de euros en inversión pública y privada, generando un aumento de hasta un 1 por 100 del PIB durante la próxima década y una creación de 900.000 nuevos puestos de trabajo.

---

\* Universidad Carlos III de Madrid.

energética y, entre ellas, solo aquellas que se refieren a la electricidad.

## 2. La Unión Energética en el contexto de los objetivos en materia de clima y energía

El concepto de unión energética se acuña formalmente en febrero de 2015, con la publicación del documento *A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*, en el que se fija la transición energética como prioridad de la Unión Europea.

Previamente, en octubre de 2014, el Consejo Europeo había acordado los objetivos de la Unión Europea para 2030 en materia de energía y clima, en sustitución de la todavía vigente estrategia 20-20-20. En concreto, el objetivo hasta 2030 fija, de forma vinculante para el conjunto de la Unión Europea, una reducción en las emisiones de carbono de al menos un 40 por 100 frente a las registradas en 1990. El «Reglamento de reparto del esfuerzo», respaldado ya por el pleno del Parlamento Europeo, contempla compromisos vinculantes a nivel de los Estados miembros, correspondiéndole a España una reducción de emisiones del 26 por 100. Los objetivos de la Comisión Europea para 2030 también incrementan el peso de las renovables en el *mix* de energía primaria hasta el 27 por 100<sup>2</sup>, y apuestan por la eficiencia energética como vía para permitir una reducción del consumo de energía primaria, que debería ser de al menos un 30 por 100 frente a los niveles de 2007<sup>3</sup>. Finalmente, se establece como objetivo para 2030 el aumento de las interconexiones eléctricas

<sup>2</sup> El Parlamento Europeo ha considerado que este objetivo no es lo suficientemente ambicioso y ha propuesto que se aumente al 35 por 100, estableciendo objetivos de renovables vinculantes a nivel de los Estados miembros para asegurar su cumplimiento. Véase EUROPEAN PARLIAMENT (2018).

<sup>3</sup> El objetivo inicial era de una mejora de la eficiencia energética en un 27 por 100, si bien finalmente la Comisión lo ha aumentado al 30 por 100 en el «paquete de invierno» (este objetivo está pendiente de ser aprobado por el Consejo). No obstante, el Parlamento Europeo ha pedido que este objetivo se eleve al 40 por 100, en línea con algunos estudios que apuntan un mayor potencial para la mejora de la eficiencia (Rosenow *et al.*, 2017).

entre Estados para lograr el 15 por 100 de la capacidad de generación eléctrica instalada.

España, a diferencia de las principales economías de la Unión Europea, no cuenta todavía con una estrategia sobre energía y clima a 2030<sup>4</sup>. En Alemania, el soporte legislativo de su *Energiewende* se aprobó en 2010; en Reino Unido, la *Climate Change Act* de 2008 fue la primera ley nacional de cambio climático del mundo; y en Francia, la *Ley de Transición Energética para el crecimiento verde* fue aprobada en agosto de 2015<sup>5</sup>. Recientemente, el Consejo Europeo ha solicitado a la Comisión Europea que presente, en el primer trimestre de 2019, un plan detallado para la descarbonización que integre los planes de los Estados miembros.

A largo plazo, la hoja de ruta 2050<sup>6</sup> fija como objetivo la disminución de las emisiones contaminantes entre el 80 por 100 y el 95 por 100 respecto a las de 1990, con el objetivo intermedio de alcanzar una reducción del 60 por 100 para 2040. Es en el marco de estos objetivos que ha de entenderse la unión energética.

La estrategia para la consecución de estos objetivos se asienta sobre un conjunto de medidas legislativas, el conocido como «paquete de invierno», presentado por la Comisión Europea en noviembre de 2016. Sus objetivos principales fueron resumidos en la comunicación con título «Energía limpia para todos los europeos».

La transición energética contemplada en el proyecto de unión energética se asienta sobre cuatro pilares: *i)* mayor peso de las renovables; *ii)* una apuesta por

<sup>4</sup> Este plan deberá de incluir los compromisos de reducción de emisiones, compromisos para la reducción del uso del suelo, la contribución al cumplimiento del objetivo europeo en materia de renovables, objetivos indicativos sobre la mejora de la eficiencia energética, y objetivos nacionales para la diversificación energética y reducción de la dependencia energética de las importaciones. El documento de la Comisión Europea (2017d) evalúa el estado de desarrollo de los planes nacionales de los distintos Estados miembros, y califica el grado de avance en España como de «inicial». Recientemente el Consejo Europeo le ha exigido a la Comisión que presente sus planes revisados de reducción de emisiones durante el primer trimestre de 2019, lo que exigirá una aceleración en la concreción de los planes nacionales.

<sup>5</sup> FABRA *et al.* (2015) incluye una descripción y discusión de dichas reformas.

<sup>6</sup> Disponible en [http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050/docs/roadmap\\_fact\\_sheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050/docs/roadmap_fact_sheet_en.pdf)

la eficiencia energética; *iii*) mayor integración de los mercados eléctricos en Europa vía el desarrollo de las interconexiones; y *iv*) una mayor participación ciudadana<sup>7</sup>. Para conseguir dichos objetivos, considera imprescindible un rediseño de los mercados eléctricos que permitan una mayor penetración de las renovables al tiempo que se garantice en todo momento la seguridad de suministro. Las siguientes páginas se dedican a analizar estas propuestas.

### 3. El proyecto de Unión Energética

#### Europa, líder mundial en renovables

La Unión Europea aspira a ser «líder mundial en energías renovables». Por ello se ha fijado como objetivo el incremento del peso de las renovables sobre el total de energía primaria consumida, hasta alcanzar el 27 por 100 en 2030. A diferencia de la estrategia 20-20-20, la estrategia a 2030 no establece objetivos vinculantes a nivel de los Estados miembros. El Parlamento, más ambicioso que la Comisión, aspira a que se alcance un compromiso mayor en materia de renovables (en torno al 35 por 100) y que el compromiso sea vinculante para los Estados miembros, tal y como establece la Directiva de renovables vigente en la actualidad.

#### *El estado de las renovables en la Unión Europea*

Durante 2017 el peso de las energías renovables siguió aumentando en todos los Estados miembros. Se prevé que, en conjunto, se alcance el objetivo del 20 por 100 en 2020, si bien no todos los países cumplirán con los objetivos nacionales (entre ellos, probablemente, España, si no culminan en plazo todos los proyectos renovables

comprometidos en las recientes subastas). Las inversiones en renovables siguen concentrando la mayor parte (77 por 100) de las inversiones en nueva capacidad de generación eléctrica, por octavo año consecutivo, reflejo del espectacular progreso tecnológico vivido en la última década en el campo de las energías renovables (IRENA, 2018)<sup>8</sup>. La Comisión Europea estima que el incremento en la inversión en renovables también es debido a las reformas en el mercado eléctrico, pero lo cierto es que este es un fenómeno que se observa en diversos países, más allá de las fronteras europeas. De hecho, en países como México o Chile, las caídas en los precios de las nuevas inversiones en renovables son incluso más espectaculares que las observadas en Europa. Ello sin duda es debido, en parte, a las condiciones climáticas más adecuadas que presentan estos países para el aprovechamiento de los recursos renovables (sol y viento) pero también a las políticas más ambiciosas que en esta materia han adoptado otros países fuera de Europa.

#### *Las renovables, motor para la descarbonización de la economía*

La apuesta por las renovables responde a motivos medioambientales y a motivos económicos. Los motivos medioambientales son evidentes: junto con la nuclear, las renovables son las únicas tecnologías de generación eléctrica que no emiten gases de efecto invernadero a la atmósfera. Por tanto, no sería posible cumplir con los objetivos de reducción de emisiones sin una mayor penetración de renovables. El sector eléctrico se convierte así en el principal vector de descarbonización de la economía, al ser el sector que con mayor efectividad puede integrar las renovables en sus procesos productivos. La electrificación del resto de los sectores —principalmente, movilidad, edificación e industria— permitirá que el uso

<sup>7</sup> El aumento de la actividad innovadora asociada a la transición energética es uno de los objetivos claves de la unión energética (COMISIÓN EUROPEA, 2016b), objetivo al que se está dedicando una cantidad creciente de recursos. La estrategia Horizonte 2020 dedicará más de 2 billones de euros durante el período 2018-2020 a la investigación en actividades relacionadas con el clima y la energía: almacenamiento, renovables, edificación y movilidad eléctrica.

<sup>8</sup> Para más información sobre las estimaciones y proyecciones de los costes medios de generación de las distintas tecnologías renovables, véase documento IRENA (2018). *Renewable Power Generation Costs in 2017*. Disponible en <http://www.irena.org/publications/2018/Jan/Renewable-power-generation-costs-in-2017>. Consultado el 14 de mayo de 2018.

de las renovables vía el consumo de electricidad se extiende al conjunto de la economía.

#### *Las renovables, motor para la generación de empleo*

Pero es que además, las renovables son también un potente motor económico. La sustitución de los combustibles fósiles (carbón, gas, uranio) por las fuentes primarias de energía con origen renovable (agua, sol, viento) generará externalidades positivas para el conjunto de la economía al permitir la generación de empleo cualificado y al contribuir a la creación de tejido industrial y empresarial. El despliegue de las energías renovables junto con el fomento de otras actividades relacionadas con la transición energética tales como la construcción y rehabilitación de viviendas más eficientes desde un punto de vista energético, el tratamiento y la gestión de residuos, la gestión forestal para el aprovechamiento de la biomasa y la prevención de incendios, la fabricación y uso de los vehículos eléctricos... serán una fuente importante de nuevos puestos de trabajo<sup>9</sup>. Además, estas actividades podrán generar empleo en aquellas comarcas donde se concentra la extracción y combustión de combustibles fósiles, permitiendo un cambio gradual en su modelo productivo. El carácter distribuido de algunas de estas actividades —de forma significativa, el despliegue de las energías renovables o la gestión de los bosques— también favorecerán el cambio estructural en zonas rurales donde hasta hace poco dominaban las actividades agrícolas.

#### *Las renovables, motor de competitividad*

Además, la generación eléctrica a través de fuentes renovables será un factor de competitividad porque permitirá reducir el coste del suministro eléctrico, *input* esencial para todas las actividades.

<sup>9</sup> Los informes del IDAE y de la Fundación Biodiversidad cuantifican, respectivamente, el empleo generado en el sector de las energías renovables y, más en general, en los sectores relacionados con el medioambiente en España.

Gracias a la investigación y a la acumulación del conocimiento, las renovables han experimentado fuertes reducciones de sus costes, desde costes medios que superaban en más de siete veces al de sus alternativas térmicas (ciclos combinados de gas natural y centrales de carbón) hasta batir claramente sus costes de generación. Entre 2005 y 2015, los costes de la eólica terrestre han descendido un 40 por 100 y los de la solar fotovoltaica un 80 por 100, situándose ambas, actualmente, en un rango similar de costes. Otras tecnologías —la eólica marina, la biomasa o la solar térmica— también han experimentado reducciones espectaculares en sus costes, si bien todavía se encuentran en proceso de maduración (IRENA, 2018). Estas dos últimas tecnologías presentan la ventaja de que pueden aportar capacidad firme al sistema y contrarrestar de este modo la intermitencia de la fotovoltaica y de la eólica.

La Agencia Internacional de la Energía Renovable (IRENA) prevé que la tendencia a la bajada de costes continúe en los próximos años. Para 2019, espera que los mejores proyectos de energía solar fotovoltaica y eólica terrestre (aquellos en localizaciones con una elevada disponibilidad del recurso) permitirán generar electricidad a 24 euros/MWh. Las últimas subastas celebradas en febrero de 2018 en Alemania ya han arrojado precios estables para la fotovoltaica de 43 euros/MWh, nivel inferior a la media de los precios del mercado eléctrico con el que son retribuidas el resto de centrales convencionales. Los precios registrados en Alemania, traducidos a otros países europeos (incluida España) serían menores debido a la mayor irradiación solar en los países del sur de Europa.

Además, el mayor peso de las energías renovables en el *mix* contribuye a reducir los precios del mercado eléctrico con el que se retribuye al resto de tecnologías. Ello es así porque las renovables reducen la demanda por la que compiten el resto de centrales lo que, junto con su intermitencia, contribuye a mitigar el poder de mercado de las empresas convencionales. Además, en el caso del mercado eléctrico español, se ha demostrado que las renovables mitigan, con

su arbitraje entre mercados, el intento de las grandes empresas por elevar los precios en el mercado diario en el que se concentra el mayor volumen de contratación (Reguant e Ito, 2016).

### *La sustitución de centrales de carbón y de nucleares por renovables*

Este espectacular progreso técnico está ya haciendo posible, y rentable, la sustitución de las centrales de carbón y las nucleares por renovables. En el caso del carbón, el aumento previsto en los precios del CO<sub>2</sub>, y la cada vez más estricta regulación europea sobre los contaminantes atmosféricos, harán casi inevitable que el carbón desaparezca del *mix* energético en el horizonte 2025. De hecho, varias empresas eléctricas han anunciado su intención de cerrar sus plantas de carbón, y países como Reino Unido, Francia, Italia, Holanda, Portugal, Austria o Finlandia ya han anunciado fechas de cierre programado. En Reino Unido, un precio (mínimo) a las emisiones de CO<sub>2</sub> de 20 euros por tonelada ha provocado que la generación eléctrica con carbón haya caído del 40 por 100 en 2012 hasta el 9 por 100 en tan solo cuatro años.

La Comisión Europea reconoce que el apoyo de algunos Estados miembros al uso de combustibles fósiles sigue siendo una tarea pendiente: los subsidios a minas de carbón no viables, los pagos por capacidad a centrales con elevadas tasas de emisión, el reparto gratuito de derechos de emisión a empresas en sectores intensivos en energía, o las exenciones fiscales al uso del diésel son algunos de los ejemplos. La Comisión considera que tales apoyos deben ir replegándose en el marco de los planes nacionales de energía y clima.

En el caso de las nucleares, existen amplias disparidades entre las políticas adoptadas por los Estados miembros. Si bien Alemania ha apostado por el *phase-out* de las nucleares (el último reactor nuclear cerrará en 2022) y Francia ha emprendido una senda del cierre paulatino de sus reactores (en 2025, la nuclear verá reducido su peso en el *mix* de generación eléctrica desde

el 70 por 100 actual al 50 por 100), Reino Unido contempla la construcción de un nuevo reactor en Hinkley Point (cuyos elevados costes de inversión, más de 20 billones de libras esterlinas, le han valido fuertes críticas al Gobierno británico)<sup>10</sup>. En el caso de España, los siete reactores nucleares actualmente en funcionamiento alcanzarán entre 2020 y 2025 el final de su «vida de diseño» tras cumplir 40 años de actividad. No es de descartar que el actual Gobierno, de acuerdo con las empresas eléctricas, pretenda prolongar —con las autorizaciones pertinentes por parte del Consejo de Seguridad Nuclear— su explotación otros 20 años más. Sin embargo, hay que tener en cuenta que extender la vida útil de los actuales reactores requeriría inversiones en seguridad del orden de unos 3.000 M€, que colocarían el coste por MWh nuclear en un rango similar al de la energía renovable. Ante la drástica reducción de los costes renovables, la empresa de inversiones Lazard (2017)<sup>11</sup> incluso afirma que no será rentable operar algunas de las nucleares existentes cuyos costes variables son ya superiores a los costes totales de las renovables.

Más allá de la comparación de costes, el balance para el consumidor entre la energía nuclear y las renovables no presenta dudas bajo el actual marco regulatorio. En España, los consumidores compran la electricidad de las nucleares a precios que duplican sus costes variables porque toda la generación se retribuye a la oferta de la tecnología más cara. Por ello, el análisis sobre los costes de las nucleares y sus alternativas debe ir acompañado de una seria reflexión sobre el modelo regulatorio que facilite una transición energética justa.

Para evitar los efectos locales que el cierre de las centrales térmicas y nucleares pudiera tener sobre el empleo

<sup>10</sup> Lease el artículo de WATT, H. (2017, 21dic): «Hinkley Point: The 'Dreadful Deal' Behind the World's Most Expensive Power Plant» en *The Guardian*, disponible en <https://www.theguardian.com/news/2017/dec/21/hinkley-point-c-dreadful-deal-behind-worlds-most-expensive-power-plant>

<sup>11</sup> Para más información sobre estimaciones de los costes medios de generación de las distintas tecnologías renovables y convencionales véase LAZARD (2017): *Lazard's Levelized Cost of Energy*. Disponible en [www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-2017/](http://www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-2017/)

y la actividad en las comarcas afectadas, la Comisión Europea pone a disposición de los Estados miembros un servicio de apoyo para identificar las fortalezas de las regiones y así promover aquellas actividades con mayor potencial para generar empleo e ingresos en sustitución de las actividades basadas en la extracción o uso de los combustibles fósiles. En algunos casos, la Comisión Europea aporta fondos para facilitar la transición en las regiones vulnerables. Por ejemplo, tras la experiencia en Malta, la iniciativa *Greening the Islands* se centra en promover la transición energética en las islas, que generalmente confían en mayor medida que el continente en los combustibles fósiles, tienen (en media) menor renta per cápita y, a la vez, constituyen escenarios ideales para el aprovechamiento de los recursos naturales y el fomento de la movilidad eléctrica.

#### *La retroactividad, el peor enemigo de las renovables*

A pesar de que las renovables concentran la mayor parte de las inversiones en el sector de la energía, ésta ha caído un 60 por 100 desde 2011. En parte, ello es debido al menor coste de las inversiones en renovables (que implica que su peso en euros descienda), pero no solo. La confianza de los inversores se ha visto dañada por los recortes que algunos países, incluida España, han aplicado *ex post* a la retribución de las renovables<sup>12</sup>. La Comisión Europea, que es consciente de que ello atenta contra la seguridad jurídica y la confianza

legítima de los inversores, ha reconocido en su paquete de invierno «la necesidad de reflejar cómo los intereses legítimos de los inversores pueden protegerse mejor». Así, se ha incluido una cláusula antirretroactividad con la que se pretende garantizar que los países de la UE mantendrán el nivel y las condiciones del apoyo concedidas, evitando que su retribución pueda ser revisada de manera retroactiva.

Con anterioridad, la Comisión no había actuado para evitar los recortes a las renovables, lo que ha provocado desconfianza y retrasos en las nuevas inversiones. Este ha sido el caso de España, donde se ha vivido un parón en las inversiones en renovables después de la moratoria renovable y después del cambio en el marco jurídico y económico que supuso el RD 9/2013<sup>13</sup>. Es importante que la Comisión actúe en consonancia con sus principios para que se recupere la confianza en las normas.

#### **La eficiencia energética, primero**

Las inversiones en eficiencia energética promueven un suministro energético sostenible, asequible y seguro. El ahorro de energía contribuye a la seguridad del suministro al reducir la dependencia de las importaciones<sup>14</sup>, y mitiga el coste energético —no hay energía más barata que la que no se consume—. Por último, pero no menos importante, los ahorros de energía ayudan a aliviar las preocupaciones ambientales porque, también, la energía menos contaminante es la que no se produce. Por ello, la UE se ha marcado como objetivo prioritario la mejora de la eficiencia energética bajo el epígrafe de *Efficiency First* (Comisión Europea, 2015). Este principio debe ser aplicado de forma transversal y a toda política regulatoria y de apoyo a la inversión en el sector energético. Por tanto, se deberá dar prioridad a inversiones en eficiencia

<sup>12</sup> En una sentencia de diciembre de 2015, el Tribunal Constitucional declaró que el RD-Ley 13/2009, que alteraba el régimen jurídico y económico de las renovables, implicaba retroactividad impropia —y por tanto constitucional— al desplegar «su eficacia inmediata hacia el futuro aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso». En contraposición con lo dictado por los tribunales nacionales, España ha perdido recientemente dos arbitrajes internacionales por el recorte a las renovables. Tanto el CIADI (tribunal de arbitraje del Banco Mundial) como la Cámara de Comercio de Estocolmo han emitido laudos condenatorios por considerar que España ha infringido la Carta de la Energía, un tratado internacional que exige a los Estados firmantes, entre ellos España, garantizar «condiciones estables, equitativas, favorables y transparentes para los inversores». Se obliga a España a indemnizar a los fondos inversores demandantes con 128 M€ y 53 M€, respectivamente. Hay 25 arbitrajes internacionales pendientes de resolución.

<sup>13</sup> Léase FABRA UTRAY (2016) para una descripción de estos episodios en España y sus efectos.

<sup>14</sup> Las estimaciones de la Comisión Europea muestran que un aumento del 1 por 100 en el ahorro de energía podría disminuir las importaciones de gas en un 2,6 por 100.

energética siempre que ello sea menos costoso y aporte mayor valor añadido en comparación con inversiones en infraestructuras de generación o transporte.

### *Desacoplando emisiones y crecimiento a través de la eficiencia energética*

La demanda de energía en la UE ha seguido una senda decreciente: en 2015, el consumo de energía fue un 2,5 por 100 menor al de 1990, a pesar del incremento del PIB experimentado en estos años. Aun así, para cumplir los objetivos a 2020, la UE todavía necesita reducir su consumo de energía primario en un 3,1 por 100 desde 2015 a 2020.

La mejora en la eficiencia energética está entre las razones que han permitido el desacoplamiento entre emisiones y el crecimiento (medido según la evolución del PIB) en Europa; posiblemente, el más significativo del mundo. Desde 1990 hasta 2016, el PIB europeo creció un 53 por 100 mientras que las emisiones se redujeron en un 23 por 100. Más recientemente, la recuperación económica en 2016 trajo consigo un incremento del PIB en Europa del 1,9 por 100 sin que ello se tradujera en un aumento de las emisiones. De hecho, estas se redujeron en un 0,7 por 100, reducción que fue más intensa (2,9 por 100) en los sectores cubiertos por la normativa de control de emisiones (*EU Emission Trading System*). La Comisión estima que este desacoplamiento entre emisiones y crecimiento se explica por la innovación que ha permitido una mejora de la eficiencia energética, pero lo cierto es que este fenómeno también refleja un cambio estructural de las economías, en las que los sectores manufactureros e industriales (más intensivos en el consumo de energía) están siendo desplazados por el sector servicios.

### *Obstáculos al ahorro y a la mejora de la eficiencia energética*

A pesar de los logros hacia la descarbonización y del despliegue de energías renovables, el área donde

Europa está más rezagada es en el de la eficiencia energética. La evidencia sobre el potencial de las inversiones en eficiencia energética para generar ahorros es mixta. En primer lugar, se puede producir el llamado «efecto de rebote» (*rebound effect*): después de la mejora en la eficiencia se reduce el coste unitario de la energía y se liberan rentas, lo que hace que se mitigue en parte o la totalidad del ahorro inicialmente conseguido. La Agencia Internacional de Energía (AIE) ha concluido recientemente que el efecto de rebote podría alcanzar hasta el 60 por 100 de los ahorros iniciales. Esto no significa que los esfuerzos para mejorar la eficiencia energética deberían abandonarse. Por el contrario, significa que se deben dedicar más esfuerzos para mitigar y compensar el efecto de rebote (ya sea a través de nuevas inversiones en energías renovables o mediante medidas para promover la respuesta a la demanda y el ahorro). Y, en cualquier caso, este efecto ha de tenerse en cuenta a la hora de computar la aportación de la eficiencia energética en el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones.

Además, se ha documentado una «brecha» en las inversiones en eficiencia energética (*energy efficiency gap*): los consumidores y las empresas parecen no llevar a cabo inversiones en eficiencia energética aun cuando estas aumentarían su utilidad o beneficios. Existen varias razones potenciales para esta brecha, que incluyen: *i*) fallos de mercado (externalidades de las actividades de innovación, asimetrías de información, imperfecciones del mercado de capitales, etc.); *ii*) sesgos de comportamiento; y *iii*) errores a la hora de estimar el potencial de ahorro. Por ejemplo, uno de los factores más importantes que obstaculizan las inversiones en tecnologías energéticamente eficientes es el acceso limitado al capital. Este problema es particularmente crítico dados los altos costes de inversión iniciales y los períodos relativamente largos de amortización de las inversiones. A nivel residencial, hay posibilidades de mejorar la eficiencia energética en forma de inversiones pequeñas y fragmentadas. Sin embargo, también es en los hogares donde los fallos del mercado tienden

a ser más agudos y, por lo tanto, donde las políticas podrían tener impactos mayores.

### Los consumidores, en el centro del cambio

La Comisión Europea quiere potenciar el papel de los consumidores en el cambio de modelo energético, fomentando que se involucren en él de manera activa: autoconsumiendo la energía que ellos mismos produzcan y gestionando su demanda a través de terceros o a través de cooperativas, en cualquier caso con un mayor conocimiento de su consumo que les permita responder a las señales de precios. Los roles que bajo el nuevo modelo juegan renovables y consumidores están imbricados: si bien son las renovables las que permiten una mayor participación de los consumidores en la generación, la gestión activa de su consumo es tanto más importante cuanto mayor sea el peso de las renovables.

#### *Las renovables y la energía distribuida, motor de participación ciudadana*

A diferencia de las tecnologías convencionales, en las que solo se puede invertir en centrales de gran potencia en emplazamientos alejados del consumo, las tecnologías renovables admiten una fuerte modulación, desde pocos paneles solares sobre los tejados de los hogares y de las naves industriales hasta grandes centrales termosolares, potentes parques eólicos o extensos huertos solares.

Así, al permitir que el tamaño de las instalaciones se adecúe a la escala de los hogares y de los centros industriales, la modularidad de las energías renovables da lugar a la aparición de instalaciones de generación eléctrica próximas a los puntos de consumo. Esto es lo que se conoce con el término «generación distribuida».

La generación distribuida presenta una serie de ventajas, de diversa índole. Por una parte, se reducen las barreras de entrada al sector eléctrico, permitiendo

la participación de nuevos agentes ajenos a las grandes empresas eléctricas. Aparecen los denominados «proconsumidores», en su doble concepción como consumidores al tiempo que productores de energía eléctrica, o las «comunidades energéticas», grupos de individuos que ponen en común sus activos para la generación eléctrica (p.e. placas solares) y para la gestión de su consumo (p.e. baterías para el almacenamiento). En ambos colectivos confía la Comisión Europea para que se produzca un aumento de la participación ciudadana en el sector eléctrico.

#### *Las renovables y la energía distribuida, fuente de eficiencia*

Además, la generación distribuida presenta ventajas de eficiencia frente a la energía generada lejos de los centros de consumo. En concreto, al reducirse la distancia por la que es transportada la electricidad a lo largo de las redes de alta, baja y muy baja tensión, se reducen las pérdidas de red; o lo que es lo mismo, se reduce la electricidad que ha de ser generada para satisfacer una cierta demanda<sup>15</sup>. Por ello, la energía que no se pierde supone un ahorro de costes de producción y de inversión en capacidad de generación. La contribución, además de ser económica, también es medioambiental porque la energía que deja de producirse es también carbono que deja de emitirse a la atmósfera.

La efectividad de la generación distribuida aumentará con los avances tecnológicos en el almacenamiento de electricidad, y será muy complementaria con el despliegue de los vehículos eléctricos. Ambos desarrollos, además de favorecer la sustitución paulatina de los combustibles fósiles, aportarán una capacidad adicional de almacenamiento al sistema —elemento tanto más importante cuanto mayor es la penetración de renovables— y favorecerá el aplanamiento de la curva de demanda eléctrica. A su vez, todo ello

<sup>15</sup> Para dar órdenes de magnitud, téngase en cuenta que las pérdidas de la red de muy baja tensión son significativas en promedio del 14 por 100.

redundará en una reducción de los costes del suministro y de las inversiones en capacidad necesarias para abastecer las puntas de demanda.

No es de extrañar por tanto que la Comisión Europea apueste fuertemente por la generación distribuida. El paquete de invierno exige que todos los Estados miembros garanticen el acceso al autoconsumo a los ciudadanos, sin cargas o procedimientos que no reflejen el coste real de la actividad. Y, con el objetivo de fomentar las cooperativas energéticas, permite el autoconsumo compartido.

Ninguna de estas condiciones se cumple en el caso español, donde la regulación eléctrica vigente en España obstaculiza la generación distribuida al imponer peajes de respaldo al autoconsumo. Ello explica por qué la generación distribuida no ha despegado a niveles similares a los de otros países —notablemente, Alemania— a pesar de que las condiciones climáticas y la configuración de la red eléctrica en España, muy mallada, son muy favorables para que la generación distribuida pudiera ir aumentando su peso en la cobertura de la demanda.

#### *Flexibilidad de la demanda*

Además de fomentar una mayor participación de los consumidores a través de su implicación en la generación distribuida, la unión energética también apuesta por fomentar un papel más activo de los consumidores a través de una gestión más activa de su demanda.

Dos son las condiciones necesarias —que no suficientes— para fomentarlo. Una es tecnológica: el desarrollo y despliegue de contadores digitales que permiten registrar el consumo eléctrico horario. Otra, regulatoria: los consumidores deben tener incentivos para gestionar su demanda. Una opción es que la facturación se haga en función de los precios horarios del mercado mayorista, que reflejan cambios en los costes de generar electricidad, creando incentivos al cambio en las pautas de consumo en una dirección que contribuye a una mayor eficiencia: cuando el sistema

está cercano a su límite de capacidad los precios suben, y cuando dispone de capacidad excedentaria, los precios bajan, promoviendo así que el consumo se desplace de las horas de demanda alta a las de demanda baja. De este modo, se produce una reducción de la capacidad de producción necesaria para cubrir las puntas de demanda, así como una reducción en los costes del suministro eléctrico<sup>16</sup>.

Sin embargo, a pesar de estar la tecnología disponible, son pocos los casos en los que los consumidores se enfrentan a señales de precios horarias. Generalmente, las tarifas por defecto y la mayor parte de las tarifas que los comercializadores ofrecen a los clientes en el mercado libre son constantes en el tiempo<sup>17</sup>. Probablemente dos son los motivos que explican por qué las tarifas horarias no están más generalizadas: se teme que los consumidores no sean capaces de comprender tarifas complejas y cambiantes en el tiempo, y se teme que la tarificación horaria genere una excesiva volatilidad de precios. Por ello, si bien la Comisión Europea ha establecido planes de obligado cumplimiento para el despliegue de los contadores digitales, no se ha preocupado por la cuestión tarifaria... pero de poco sirven los contadores si los consumidores —aun conociendo sus consumos— no reciben las señales para responder ante cambios en los precios.

Por el contrario, la Comisión espera que la flexibilidad en la demanda venga de la mano, no de los propios consumidores, sino de una nueva figura conocida como los agregadores de demanda. Esta figura, todavía no presente en España, coordinará y gestionará la demanda de los consumidores, con el objetivo de ofrecer servicios de gestión al sistema participando en los mercados mayoristas.

<sup>16</sup> La tarificación horaria tiene como ventaja adicional la mitigación del poder de mercado. Ello es así porque un intento de elevación de los precios en el mercado mayorista se vería traducido en una reducción de la demanda, y por ello en una pérdida de ventas.

<sup>17</sup> En esto España es una excepción: la conocida como tarifa PVPC para los consumidores domésticos que por defecto ofrecen las comercializadoras de último recurso es una traslación de los precios que se negocian hora a hora en el mercado mayorista de electricidad.

## Mercados energéticos más integrados

La importancia de los intercambios internacionales para los sistemas eléctricos interconectados es extraordinaria. Así lo reconoce la Unión Energética, que confía en la creación del Mercado Único de la Energía el objetivo de alcanzar un suministro energético sostenible, más seguro y a menor coste. La posibilidad de que los Estados miembros compartan sus reservas de energía a través de las interconexiones es imprescindible para que el mayor peso de las renovables en el *mix* energético se pueda llevar a cabo al menor coste. A su vez, las interconexiones reducen la incidencia de los vertidos renovables, lo que redundará en una mayor rentabilidad y por tanto en una reducción de su retribución por MWh.

La integración de los mercados energéticos también es condición necesaria para favorecer la competencia entre los operadores energéticos. La falta de interconexiones eléctricas agudiza los problemas de concentración empresarial, porque la competencia se limita a los actores nacionales al estar los actores extranjeros limitados para concurrir ofertando electricidad desde el exterior.

En la UE han desaparecido las fronteras que limitaban la libre circulación de bienes y servicios, pero para el caso de la energía esto no basta para integrar y ampliar el mercado: además, los intercambios internacionales de electricidad requieren de infraestructuras eléctricas de transporte. Por ello, la UE se ha comprometido a incrementar las interconexiones eléctricas, que deben ser al menos de un 15 por 100 de la capacidad de generación instalada en cada país, en el horizonte 2030. La importancia de este asunto es un tema recurrente en las comunicaciones de la Comisión Europea<sup>18</sup>.

### *Políticas de apoyo al refuerzo de las interconexiones*

Las redes energéticas en Europa necesitan modernizarse y mallarse. La Comisión estima que se

necesitan, en órdenes de magnitud, 200 billones de euros para reforzar las actuales infraestructuras de transporte de electricidad y los gasoductos transfronterizos. Sin embargo, no todas las inversiones en infraestructura son comercialmente viables, y el mercado por sí solo no proveería de capital suficiente para llevarlas a cabo. Por ello, la UE proveerá de fondos para que se lleven a cabo la mitad de los proyectos, esperando que el resto sean financiados por la iniciativa privada<sup>19</sup>.

Cada dos años la Comisión selecciona una lista de proyectos de interés común, principalmente para reforzar la interconexión de países aislados de los mercados de Europa central, para reforzar las interconexiones transfronterizas y permitir una mayor integración de las energías renovables. Dichos proyectos pueden beneficiarse de procedimientos administrativos simplificados y del acceso a la financiación provista por la Connecting Europe Facility (CEF), un fondo de 30 billones de euros para financiar proyectos en el campo de la energía, el transporte y las infraestructuras digitales desde 2014 hasta 2020.

El sistema eléctrico español es uno de los más aislados de Europa, con repercusiones negativas también para el sistema eléctrico luso. Su grado de interconexión eléctrica es de solo el 5,8 por 100, muy por debajo del objetivo del 10 por 100 previsto para 2020. La capacidad de interconexión de España con Francia es de tan solo 2,8 GW (poco más de un 5 por 100). En 2018 se prevé que se amplifique la capacidad de interconexión con Portugal hasta los 3,2 GW.

El proyecto de interconexión con Francia a través de la bahía de Vizcaya incrementará la capacidad de interconexión a 5 GW en 2025, cerca del objetivo del 10 por 100 que debiera haberse cumplido en 2020. Otros dos proyectos de interconexión a través de los Pirineos, que incrementarían la capacidad de interconexión a 8 GW, también han sido considerados como proyectos de interés común prioritarios tras la

<sup>18</sup> EUROPEAN COMMISSION (2017b).

<sup>19</sup> COMISIÓN EUROPEA (2017c).

Declaración de Madrid de 2015. No se espera que se pongan en marcha antes de 2026.

### Un nuevo diseño de mercado

Una de las premisas del paquete de invierno es la constatación de que «alcanzar los objetivos de la unión energética requerirá una transformación fundamental del sistema eléctrico en Europa, incluyendo el rediseño del mercado eléctrico europeo». La necesidad de rediseñar el mercado eléctrico se refiere principalmente al mercado mayorista de generación eléctrica, pero también tendrá impacto sobre los mercados minoristas<sup>20</sup>.

#### *Mercados mayoristas de electricidad*

El mayor peso de las renovables en el *mix* eléctrico exige un cambio de paradigma regulatorio en el sector. Bajo un *mix* con más del 40 por 100 renovable en 2020 y creciente en años siguientes, el precio del mercado eléctrico —a cero la mayor parte de las horas y seguramente muy elevado durante unas pocas— poco o nada tendrá que ver con los costes de las distintas tecnologías que concurren en el suministro eléctrico. Además, los incentivos para las inversiones tanto en nueva potencia renovable, como en centrales térmicas necesarias como capacidad de respaldo, serán nulos o escasos. La transición energética es por tanto también una transición regulatoria.

Dos cuestiones centran el debate regulatorio en el sector eléctrico: cómo inducir las inversiones en energías renovables al menor coste, y cómo retribuir el

servicio que aportan al sistema las centrales de respaldo. Tras la constatación de que el diseño de mercado vigente no retribuye (porque no internaliza adecuadamente) las externalidades que ambos tipos de inversiones aportan para el medioambiente y para la fiabilidad del sistema, subyace la constatación de que la neutralidad tecnológica —el principio de que todos los MWh deben ser retribuidos al mismo precio— falla. Y sin embargo, la Comisión insiste en promulgar la neutralidad tecnológica como principio que debe guiar todas las decisiones de política regulatoria energética en Europa<sup>21</sup>.

### Mercados de capacidad

En la mayoría de los Estados miembros, la sobreinversión en plantas de ciclo combinado seguida del despliegue de nuevas inversiones en renovables y del estancamiento de la demanda durante los años de crisis han dado lugar a un exceso de capacidad de generación. De hecho, es un fenómeno generalizado en Europa (con la excepción de Reino Unido) el que los ciclos combinados operen un número reducido de horas y que reciban por la electricidad que producen precios bajos y volátiles. Para asegurar la viabilidad de estas centrales y para que sigan aportando capacidad de respaldo, varios Estados miembros han adoptado mecanismos de capacidad que complementan la retribución de las centrales más allá de los ingresos que obtienen por la venta de su energía.

El diseño de los mecanismos de capacidad difiere notablemente entre países, a pesar de los intentos de la Comisión Europea para armonizar las reglas. Unos han recurrido a mercados centralizados que remuneran toda la capacidad a un mismo precio (es el caso de Reino Unido), otros han descentralizado la toma de decisiones imponiendo la obligación de disponer de capacidad de respaldo a los comercializadores que

<sup>20</sup> Previo al paquete de invierno, el tercer paquete de energía incluye la legislación más reciente sobre el Mercado Único Europeo. Contiene reglas sobre la separación vertical entre las actividades liberalizadas (generación y comercialización) de las actividades que por presentar características de monopolio natural permanecen reguladas (transporte y distribución). También exige la independencia de los órganos reguladores, y la apertura de los mercados minoristas, y crea la Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) para promover la cooperación entre los reguladores nacionales y empezar a tejer una regulación común europea.

<sup>21</sup> FABRA (2017). Para un análisis crítico de este principio, en su aplicación a la regulación eléctrica.

habrán de contratarla bilateralmente con los generadores (es el caso de Francia), mientras que otros han recurrido a no pagar por la capacidad pero a mantener una cierta capacidad de reserva a disposición del operador del sistema (en el caso de Alemania). La Comisión Europea considera que el uso de diferentes soluciones normativas para abordar un problema que se extiende más allá de las fronteras nacionales crea ineficiencias y genera tensiones entre los países vecinos. Por ello, habiendo renunciado a que todos los Estados miembros adopten un mismo diseño para los mecanismos de capacidad, la Comisión ha exigido que los mecanismos de capacidad que adopte cada Estado estén abiertos a la participación transfronteriza, lo cual introduce retos técnicos y regulatorios significativos.

La Dirección General de la Competencia<sup>22</sup> también ha criticado el uso de pagos de capacidad, argumentando que a menudo tienen más que ver con compensar a generadores en condiciones financieras difíciles que con el objetivo de garantizar la seguridad de suministro al menor coste. Coincidiendo con la publicación del paquete de invierno, la Comisión hizo públicos los resultados de su *Sector Inquiry* sobre mecanismos de capacidad, que había comenzado en abril de 2015. Si bien la Comisión reconoce que fallos regulatorios y de mercado pueden justificar el recurso a los pagos de capacidad, delimita los criterios para establecer si estos constituyen o no, en cada caso, ayudas de Estado compatibles con el mercado único. Además, exige que el uso de los pagos de capacidad se base sobre una evaluación objetiva y rigurosa sobre su necesidad para garantizar el suministro, de acuerdo con métodos armonizados y estandarizados entre los Estados miembros.

Entre los fallos de mercado que enumera la Comisión y que podrían justificar el uso de los pagos por capacidad, se encuentran los límites a las subidas de precios que imponen los reguladores en forma

de precios máximos o *price-caps*, que evitan que las empresas reciban las denominadas «rentas de escasez». Desde un punto de vista teórico (Fabra, 2018), si se cumplen ciertos supuestos (libertad de entrada, ausencia de poder de mercado, y posibilidad de evitar *black-outs* ante problemas de falta de capacidad), efectivamente las rentas de escasez inducen inversiones en capacidad óptimas. Sin embargo, como tales supuestos no se verifican en la práctica, el recurso a las rentas de escasez como vía para inducir las inversiones en capacidad es ineficiente porque genera primas de riesgo excesivas y elevadas rentas de poder de mercado que encarecen el precio de la electricidad. Así, la combinación de *price-caps* con pagos por capacidad (preferiblemente si se determinan a través de subastas específicas para cada tecnología y si solo son percibidas por las nuevas inversiones) constituyen una solución preferible desde el punto de vista de la maximización de la eficiencia. Esto, además, contribuye a la reducción del coste de la electricidad para los consumidores finales, condición necesaria para que la electrificación pueda extenderse al resto de los sectores como vía para la reducción de emisiones en el conjunto de la economía.

#### *Retribución de las energías renovables*

Las directrices sobre ayudas de Estado en materia de protección del medioambiente y energía para el período 2014-2020 habían establecido los requisitos para que, entre otros, los programas de apoyo a las renovables fuesen considerados compatibles con el mercado único. Se fomenta el uso de mecanismos competitivos, como las subastas, que deben estar abiertas a todas las tecnologías (principio de neutralidad tecnológica), solo permitiéndose subastas específicas para ciertas tecnologías cuando el fomento de I+D en tecnologías todavía no maduras lo justifique. Se fomenta que la retribución de las renovables —y por tanto los tipos de contratos que se subastan para las nuevas instalaciones— responda a los cambios

<sup>22</sup> La DG COMP es responsable de la evaluación de las ayudas de Estado a la luz del artículo 107 (1) del TFUE y de las directrices sobre ayudas de Estado en materia de energía y medioambiente (EEAG de 2014).

en los precios mayoristas que sirven para retribuir a todas las tecnologías. Se permite no obstante que dichos contratos incorporen los denominados *floating premia* que compensan (por exceso o por defecto) la diferencia entre el precio de un mercado mayorista de referencia y el precio establecido en la subasta, que pasaría a ser el precio estable con el que sería retribuida la generación renovable. Esta opción reduce los riesgos de los inversores, lo que se traducirá en menores primas de riesgo y, con ello, menores precios. Esto es particularmente importante, dada la larga vida de los activos y la senda de penetración creciente de las renovables, que hará que paulatinamente vayan deprimiéndose los precios del mercado. Además, a medida que sigan cayendo los costes de las renovables, ello permitirá que los precios resultantes de las subastas sean inferiores a los precios esperados de los mercados mayoristas. Solo de esta manera se conseguirá que el progreso técnico que viene de la mano de las renovables se traspase a los consumidores en forma de menores precios, contribuyendo de este modo a la electrificación del resto de sectores.

### Mercados minoristas de electricidad

Una de las áreas de menor avance se refiere a la competencia en los mercados minoristas de energía. La Comisión Europea había confiado en la apertura de los mercados minoristas y en la eliminación de las tarifas reguladas buena parte de su política energética. La premisa era que la competencia induciría a las empresas minoristas a buscar menores precios aguas arriba, en lo que constituiría un fuerte estímulo a la competencia mayorista.

Pero esto no ha sido así, tal y como reconoce la propia Comisión en su informe sobre la competencia en los mercados minoristas (*Energy sector competition inquiry*) de enero de 2017. La libertad de elección de comercializador no ha hecho que los consumidores la ejercieran: las tasas de cambio de comercializador han sido escasas, la competencia entre los

comercializadores reducida, y nada de esto ha implicado cambio alguno sobre la competencia mayorista. La Comisión achaca la falta de competencia a un elevado grado de concentración, la falta de liquidez de los mercados mayoristas (que dificulta la entrada en el segmento minorista), la escasa integración entre los mercados de los Estados miembros, la falta de información y transparencia, y la desconfianza de los consumidores hacia los mecanismos de fijación de precios y prestación de servicios. Además, pone de manifiesto que la separación vertical de las actividades no es efectiva, con repercusiones negativas sobre la competencia en el mercado minorista, y que los contratos a largo plazo entre comercializadores y clientes dificultan la entrada de nuevos competidores. Más allá de los problemas de la separación vertical, que podrían mitigarse con medidas para una separación estructural entre distribución y comercialización más efectiva, no parece que el resto de problemas puedan ser mitigados con decisiones de política regulatoria, siendo problemas en ocasiones ligados a la propia naturaleza de la actividad de comercialización eléctrica<sup>23</sup>.

### 4. Consideraciones finales

La Unión Energética refleja la convicción de que la integración de los mercados europeos y la coordinación de las políticas europeas son las mejores herramientas para conseguir un abastecimiento energético limpio, seguro y a precios razonables. Para ello, apuesta por las energías renovables, por una mejora de la eficiencia energética, y por un papel más activo por parte del consumidor. La Comisión reconoce que se podrían dedicar más esfuerzos a fomentar la inversión en actividades relacionadas con las energías limpias, y considera que la falta de coordinación y, en muchos casos, la indefinición de los planes nacionales

<sup>23</sup> FABRA y FABRA UTRAY (2010) para una visión crítica sobre el valor añadido que aportan los comercializadores eléctricos y la efectividad de la competencia entre ellos.

en materia de energía y clima, reducen la certidumbre para los inversores<sup>24</sup>.

La Unión Europea ha hecho grandes avances en desarrollar la narrativa que refleja sus compromisos en materia de clima y energía. La tarea pendiente es demostrar que esa narrativa se traduce en hechos y en avances más allá de lo que se hubiera observado bajo un escenario *business-as-usual*. La legislación europea en esta materia introduce disciplina en las políticas de los Estados miembros pero, *de facto*, estos mantienen ciertos grados de flexibilidad para definir sus políticas. Así, por ejemplo, si bien la Comisión Europea aboga como principio general por la eliminación de los pagos por capacidad, ello no está siendo óbice para que distintos Estados miembros hayan introducido mecanismos de pagos por capacidad, y que la Comisión los haya considerado como ayudas de Estado compatibles con la legislación europea. Algo semejante ocurre con el principio de neutralidad tecnológica: si bien la Comisión lo enuncia como principio transversal de toda política, lo cierto es que algunos Estados miembros han conseguido evitarlo en algunas de sus políticas. Y es que no todas las políticas que se han promulgado desde la Comisión Europea son las más adecuadas para reducir los costes de la transición energética —lo cual no es solo una premisa para la eficiencia del proceso de cambio, sino también una condición necesaria para que la transición energética reciba el apoyo social y político que necesita para concluir con éxito—.

En 2015 coordiné y participé en la elaboración de un informe sobre la evolución de la transición energética en distintos países europeos, al que contribuyeron

---

<sup>24</sup> Este es el caso de España, que todavía no dispone de un plan de acción en materia de clima y energía más allá de 2020. En noviembre de 2017, en su informe sobre el estado de la unión energética, la propia Comisión Europea (2017d) indica que «España está en una fase inicial en relación con el desarrollo de un plan nacional integrado en materia de energía y clima (NECP) para los años 2021-2030». La mayor parte de los otros Estados miembros ya han presentado sus planes, pero ninguno de ellos abarca las cinco áreas de prioridad de la unión energética, y muy pocos tienen en cuenta los impactos transfronterizos a la hora de definir sus políticas nacionales.

reconocidos expertos en materia de clima y energía en Europa<sup>25</sup>. Entonces, no se habían publicado todavía muchas de las piezas legislativas a las que se ha hecho mención en este artículo, ni se habían manifestado en su integridad algunos de los fenómenos que aquí se han descrito —principalmente, la drástica reducción en los costes de las renovables, o la descoordinación entre Estados miembros a la hora de fijar los pagos por capacidad para las centrales térmicas, entre otros—. Sin embargo, considero que las recomendaciones de política regulatoria de entonces siguen siendo hoy válidas. Por ello las replico aquí a modo de conclusiones de este artículo<sup>26</sup>:

— Los Gobiernos nacionales deben comprometerse a apoyar la transición energética sin más demora. La indefinición de los planes nacionales en materia de energía y clima incrementan la incertidumbre para los inversores.

— Se debe hacer mayor hincapié en el fortalecimiento de la cooperación entre países. En este sentido, se debe promover la integración del mercado vía el desarrollo de las interconexiones y vía la convergencia de las políticas regulatorias entre países.

— La transición energética tiene que ser asequible para los consumidores. Los problemas de distribución (entre grupos de consumidores, así como entre empresas y consumidores) deberían ocupar un papel central a la hora de diseñar e implementar las políticas energéticas. Esto implica, entre otros, que los precios que paga el consumidor deben reflejar, nada más ni nada menos, los costes del suministro eléctrico, evitando que algunas tecnologías de generación eléctrica sean sobrerretribuidas.

— Los precios del carbono juegan un papel crucial en la transición energética. Sin embargo, tasar el carbono no será suficiente, especialmente en el medio-largo plazo. Habrá que acompañar la fijación de

---

<sup>25</sup> FABRA *et al.* (2015).

<sup>26</sup> El documento FABRA *et al.* (2015) desarrolla en detalle cada uno de estos puntos.

precios del carbono con políticas complementarias, como la planificación de cuánta potencia renovable habrá de ser incorporada al sector eléctrico, o la fijación de estándares sobre eficiencia energética en los códigos de edificación, o la prohibición de la circulación de vehículos muy contaminantes, entre otros<sup>27</sup>.

— Las energías renovables deben desempeñar un papel central, por razones tanto ambientales como económicas. Su incorporación al sector eléctrico en sustitución de las tecnologías fósiles (carbón y nuclear), con una retribución que refleje sus costes, debe ser el principal motor de los cambios regulatorios que el sector necesita para dar sustento a la transición energética.

— Para las grandes instalaciones renovables, debería haber un cambio hacia el uso de subastas para contratos a largo plazo con precios estables para la energía. Para instalaciones pequeñas, el sistema de *feed-in-tariff* debe conservarse, al tiempo que se eliminan todos los obstáculos al autoconsumo en los hogares y la industria.

— Las inversiones en capacidad de respaldo deben promoverse vía subastas para contratos a largo plazo con el sistema eléctrico.

— La investigación y el desarrollo son motores de competitividad y liderazgo. Como tales, deben ser promovidos. El impacto de las políticas regulatorias en la estructura corporativa del mercado y en los incentivos para innovar debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar las políticas regulatorias.

— La estabilidad regulatoria es crucial para no mermar la confianza de los inversores. Esto no está en contradicción con la necesidad de contar con reglas que evolucionen durante el período de transición, siempre que el curso de los cambios esté claramente establecido y anunciado de antemano.

<sup>27</sup> Además, para asegurar una transición justa, serán necesarias políticas de minoración de los ingresos sobrevenidos por la implantación de los precios del carbono sobre las tecnologías de generación no emisoras existentes, como la que se aplicó en España en los años 2005-2009, y que la Corte de Justicia Europea consideró ajustada a Derecho.

## Referencias bibliográficas

- [1] EUROPEAN CLIMATE FOUNDATION (2016). *Efficiency First: A New Paradigm for the European Energy System*. Consultado en mayo 2018 en <https://europeanclimate.org/efficiency-first-a-new-paradigm-for-the-european-energy-system/>
- [2] EUROPEAN COMMISSION (2014). «Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy 2014-2020» (2014/C 200/01).
- [3] EUROPEAN COMMISSION (2015). *Energy Union Package. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*, COM (2015) 80 final.
- [4] EUROPEAN COMMISSION (2016a). *Commission Proposes New Rules for Consumer Centred Clean Energy Transition*. En <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>
- [5] EUROPEAN COMMISSION (2016b). *Accelerating Clean Energy Innovation Strategy*, COM (2016) 763 final.
- [6] EUROPEAN COMMISSION (2016c). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency*. COM (2016) 761 final. 2016/0376 (COD).
- [7] EUROPEAN COMMISSION (2016d). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the Internal Market for Electricity (recast)* COM (2016) 861 final. SWD (2016) 410-413 final.
- [8] EUROPEAN COMMISSION (2017a). *Clean Energy Package for All Europeans*, COM (2016) 860. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-860-F1-EN-ANNEX-2-PART-1.PDF>
- [9] EUROPEAN COMMISSION (2017b). *Communication on Strengthening Europe's Energy Networks*. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1512401992772&uri=CELEX:52017DC0718>.
- [10] EUROPEAN COMMISSION (2017c). *Trans-European Networks for Energy (TEN-E) Strategy*. En <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/trans-european-networks-energy>
- [11] EUROPEAN COMMISSION (2017d). *Third Report on the State of the European Union*. [https://ec.europa.eu/commission/publications/third-report-state-energy-union\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/third-report-state-energy-union_en)
- [12] EUROPEAN PARLIAMENT (2018). *MEPs Set Ambitious Targets for Cleaner, More Efficient Energy Use*. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180112IPR91629/meps-set-ambitious-targets-for-cleaner-more-efficient-energy-use>
- [13] FABRA, N. (2018). *A Primer on Capacity Mechanisms*, University of Cambridge, *Discussion Paper 1806*, disponible en [www.eco.uc3m.es/nfabra](http://www.eco.uc3m.es/nfabra).

- [14] FABRA UTRAY, J. (2016). *Discriminación en la regulación del sector eléctrico*. Economistas frente a la crisis. Disponible en <https://economistasfrentealacrisis.com/discriminacion-en-la-regulacion-del-sector-electrico-espanol/>
- [15] FABRA UTRAY, J. (2017). *Ideología, intereses económicos y neutralidad tecnológica en la energía*. Economistas frente a la crisis. Disponible en <https://economistasfrentealacrisis.com/la-neutralidad-tecnologica-en-la-energia/>
- [16] FABRA, N. y FABRA UTRAY, J. (2010). «Competencia y poder de mercado en los mercados eléctricos». *Cuadernos Económicos de ICE*, vol. 79, pp. 17-43.
- [17] FABRA, N.; MATTHES, F.; NEWBERY, D. y RÜDINGER, A. (2015) «The Energy Transition In Europe: Lessons from Germany, the UK and France». *CERRE report*. Disponible en [http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/151006\\_CERREStudy\\_EnergyTransition\\_Final.pdf](http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/151006_CERREStudy_EnergyTransition_Final.pdf)
- [18] FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD (2010). *Estudio empleo verde en una economía sostenible*. Disponible en [http://empleaverde.es/sites/default/files/informe\\_empleo\\_verde.pdf](http://empleaverde.es/sites/default/files/informe_empleo_verde.pdf)
- [19] GURZU, A. y STEFANINI, S. (2017). «State of the (Energy) Union: How the EU's Really Doing so Far». *Politico*, noviembre. <https://www.politico.eu/article/state-of-the-energy-union-how-the-eus-really-doing-so-far/>
- [20] INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (2011). *Empleo asociado a las energías renovables 2011-2020*. IDAE. Disponible en <http://www.idae.es/file/9701/download?token=WeiQuTHD>
- [21] IRENA (2018). *Renewable Power Generation Costs in 2017*. Disponible en <http://www.irena.org/publications/2018/Jan/Renewable-power-generation-costs-in-2017>
- [22] LAZARD (2017). *Lazard's Levelized Cost of Energy*. Disponible en [www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-2017/](http://www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-2017/)
- [23] REGUANT, M. e ITO, K. (2016). «Sequential Markets, Market Power and Arbitrage, with Koichiro Ito». *American Economic Review*, vol. 106, nº 7, pp. 1.921-1.957.
- [24] ROSENOW, J.; COWART, R.; BAYER, E. y FABBRI, M. (2017). «Assessing the European Union's Energy Efficiency Policy: Will the Winter Package Deliver on 'Efficiency First'?» *Energy Research & Social Science*, nº 26, pp. 72-79.

Pedro Mier Albert\*

# EL MERCADO UNICO DIGITAL EUROPEO ¿UNA OPORTUNIDAD PARA NUESTRA INDUSTRIA DIGITAL?

*En este artículo se describe, con una visión general, la estrategia para un Mercado Único Digital de Europa presentado por la Comisión Europea en mayo de 2015, cuyo objetivo es garantizar la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, aprovechando las oportunidades ofrecidas por las tecnologías digitales. Igualmente, se recogen algunos aspectos clave para conseguir un Mercado Único Digital efectivo, que permita a Europa recuperar su posición de liderazgo, específicamente en materia de economía de los datos, ciberseguridad, papel de las plataformas, e-Administración, infraestructuras y competencias y empleos digitales. Se concluye con una reflexión sobre las oportunidades que el mercado único digital abre para la industria digital española.*

**Palabras clave:** estrategia digital, crecimiento económico, innovación.

**Clasificación JEL:** D51, F01, O31.

## 1. Contexto: prioridades de la Comisión Europea en el período 2015-2019

Tras las elecciones al Parlamento Europeo que tuvieron lugar en mayo de 2014, Jean Claude Juncker, del Grupo del Partido Popular Europeo, fue designado por el Parlamento como Presidente de la Comisión Europea (CE), que entró en funciones el 1 de noviembre de 2014.

En su agenda política, el Presidente reconoce que Europa ha sufrido en los últimos años la peor crisis económica y financiera desde la Segunda Guerra Mundial

y que, tanto las instituciones de la Unión Europea (UE) como los Gobiernos nacionales se vieron obligados a adoptar medidas sin precedentes para estabilizar las economías de los Estados miembros y consolidar las finanzas públicas. De esta forma, el crecimiento económico y la confianza están volviendo a Europa, de manera lenta pero segura.

Sin embargo, admite que, aunque las medidas adoptadas tuvieron éxito en términos generales, también se cometieron errores, por lo que con la llegada del nuevo ciclo legislativo tras las elecciones al Parlamento Europeo ha llegado el momento de adoptar un nuevo enfoque.

En este sentido, Jean-Claude Juncker propuso renovar la Unión Europea, destacando diez ámbitos políticos

---

\* Presidente de la Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones y Contenidos Digitales (AMETIC).

en los que trabajar durante su presidencia, que se extenderá hasta el año 2019, con el objetivo prioritario de promover el empleo y el crecimiento económico.

Los diez ámbitos de actuación son los siguientes: *i)* empleo, crecimiento e inversión; *ii)* mercado único digital; *iii)* unión de la energía y el clima; *iv)* mercado interior; *v)* unión económica y monetaria; *vi)* acuerdo libre comercio UE-EE UU; *vii)* justicia y derechos fundamentales; *viii)* migración; *ix)* la UE como actor en el escenario mundial; y *x)* cambio climático.

El presidente Juncker considera que es necesario sacar mayor partido de las grandes oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales y que mediante la creación de un mercado único digital conectado se podría generar en Europa hasta 250.000 millones de euros de crecimiento adicional en el transcurso del mandato de la Comisión. Para lograrlo propuso adoptar, en los seis primeros meses de su mandato, un conjunto de medidas legislativas destinadas a la creación de un mercado único digital conectado. En consecuencia, la implementación de este mercado único digital europeo se contempla como una de las prioridades estratégicas de la Comisión Europea.

## 2. Una estrategia para la consecución del mercado digital único europeo

Teniendo en cuenta las diez áreas prioritarias sobre las que la Comisión Europea desarrollaría su programa en la presente legislatura, en diciembre de 2014 presentó su programa de trabajo para 2015. En él, la Comisión insiste en que el mercado único digital conectado es una de las principales claves de la economía europea en su conjunto y anuncia que está trabajando en una estrategia que determinará cuáles son los grandes retos a la hora de conseguir un mercado único digital seguro, fiable y dinámico.

Tras recibir las opiniones preliminares de las distintas partes interesadas (Estados, asociaciones empresariales, empresas, consumidores), el Colegio de Comisarios de la CE estableció los tres ámbitos

principales de la estrategia en los que la Comisión centrará su actuación durante su mandato:

— Mejorar el acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios digitales: facilitar el comercio electrónico transfronterizo, luchar contra el bloqueo geográfico, modernizar la legislación sobre derechos de autor para garantizar un equilibrio adecuado entre los intereses de los creadores y los de los usuarios o consumidores y simplificar el régimen del IVA para impulsar las actividades transfronterizas serán el foco de atención de la Comisión.

— Crear un entorno en el que puedan prosperar las redes y servicios digitales: para fomentar la inversión en infraestructuras se revisará la legislación en materia de telecomunicaciones y medios de comunicación, habrá que mejorar la coordinación entre los Estados miembros en materia de espectro radioeléctrico y se examinará el papel de las plataformas en línea y cómo reforzar la confianza en los servicios en línea además de en la protección de los datos personales.

— Crear una economía y sociedad digitales en Europa con potencial de crecimiento a largo plazo, mediante el apoyo a la Industria 4.0, garantizando la interoperabilidad, fomentando la economía de los datos, impulsando el potencial de la computación en la nube y permitiendo que los ciudadanos se beneficien de los servicios electrónicos de la Administración electrónica o la salud electrónica y desarrollando sus propias competencias digitales.

Finalmente, el 6 de mayo de 2015 se presenta la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa (MUD), que desarrolla 16 iniciativas a llevar a cabo entre 2015 y 2016 en el seno de los tres ámbitos mencionados anteriormente y que denomina pilares:

- *Pilar 1 – Mejorar el acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios digitales en toda Europa.*

Se plantean ocho iniciativas y se marca para cada una de ellas un horizonte temporal:

— Propuestas legislativas armonizadas en materia de contratos y protección de los consumidores

dirigidas a reforzar la confianza en las compras y ventas de manera que se facilite el comercio electrónico transfronterizo entre países de la Unión (2015).

— Revisión del Reglamento sobre cooperación en materia de protección de los consumidores (2016).

— Adopción de medidas en el ámbito del envío de la paquetería para obtener un servicio más eficiente y asequible (2016).

— Revisión de la situación actual de prácticas comerciales por los vendedores en línea con el objetivo de preparar propuestas legislativas que aborden el bloqueo geográfico injustificado (2015).

— Identificación de posibles problemas de competencia que afecten a los mercados de comercio electrónico de bienes y servicios (2015).

— Propuestas legislativas para una reforma del régimen de derechos de propiedad intelectual para reducir las diferencias existentes entre los Estados miembros, mejorando el acceso de los ciudadanos a los contenidos en línea y potenciando las oportunidades para los creadores. Se analizará igualmente el papel de los intermediarios en línea y se reforzará la legislación contra delitos que vulneren los derechos de propiedad intelectual (2015).

— Revisión de la Directiva sobre la transmisión por satélite y cable para evaluar si se amplía a las transmisiones de radiotelevisión en línea y estudiar cómo potenciar el acceso transfronterizo a los servicios de radiotelevisión en Europa (2015-2016).

— Propuestas legislativas para reducir las cargas administrativas existentes en la aplicación de los distintos regímenes de IVA existentes en los Estados miembros (2016).

● *Pilar 2 – Crear las condiciones adecuadas y garantizar la igualdad de condiciones para que las redes digitales y los servicios innovadores puedan prosperar.*

Se proponen cinco iniciativas y se señala para cada una de ellas el horizonte temporal:

— Profunda revisión de la normativa sobre telecomunicaciones, incluyendo una mayor coordinación y

criterios comunes en materia de espectro, así como el incremento de incentivos a la inversión en infraestructuras de banda ancha y la creación de un marco que garantice la igualdad de condiciones a todos los agentes de la cadena de valor (2016).

— Revisión del marco general de comunicación audiovisual y el papel de los distintos agentes y, en particular, la Directiva de servicios audiovisuales para adaptarla a los nuevos modelos de distribución de contenidos (2016).

— Análisis exhaustivo del papel de las plataformas en línea (motores de búsqueda, tiendas de aplicaciones, redes sociales, etc.) abordando temas como la transparencia de los resultados de las búsquedas y las políticas de fijación de precios o uso de la información obtenida.

— Revisión de la Directiva de privacidad en línea sobre la base de la nueva normativa sobre protección de datos (2016).

— Establecimiento de acuerdos de colaboración público-privada en materia de ciberseguridad (2016).

● *Pilar 3 – Maximizar el potencial de crecimiento de la economía digital.*

La Comisión señala tres iniciativas junto con su correspondiente horizonte temporal:

— Adopción de una iniciativa europea de «libre flujo de datos» para eliminar aquellas restricciones transfronterizas que no tienen que ver con la protección de datos personales, así como una iniciativa de computación en la nube (2016).

— Definición de un plan de prioridades en materia de estandarización y la extensión del marco europeo de interoperabilidad en materia de servicios públicos (sanidad en línea, transporte, energía...) (2015).

— Promoción de la capacitación digital de los ciudadanos europeos y planteamiento de un plan de administración electrónica que comprenda una ventanilla única europea, garantizando la compatibilidad de los diferentes sistemas nacionales, la conexión de los registros mercantiles, la introducción de la contratación electrónica y la firma electrónica interoperable (2016).

### **3. Valoración inicial: la Estrategia del Mercado Único Digital como reto y oportunidad para la Unión Europea y para España**

Tras la presentación de la Estrategia, el sector realizó una primera valoración de la misma, considerando muy positivamente la iniciativa de la CE de conseguir un mercado único digital como estrategia fundamental para la mejora de la competitividad de la Unión Europea.

En este sentido, el sector compartió la visión de la Comisión de la necesidad de seguir avanzando hacia un mercado único digital donde todo lo que es posible en el mundo físico lo sea también en el mundo digital. Por tanto, apoyamos un modelo sostenible de crecimiento a través de la transformación digital de todos los sectores productivos y Administración Pública, basado en la innovación, el conocimiento y la inversión.

Coincidiendo en ese momento con la Comisión Europea en que resulta fundamental centrarse en los tres ámbitos de actuación señalados, el sector consideró que era imprescindible destacar que, dado que muchas de las iniciativas contempladas en la Estrategia deberían ser objeto de posterior desarrollo, era crítico agilizar su implementación efectiva a la vez que se optimizaba la seguridad jurídica de los distintos agentes implicados, resaltando la importancia de asegurar el cumplimiento de los calendarios fijados, la continua monitorización del estado real de las medidas a adoptar y promover la participación del mayor número posible de actores.

Igualmente recalcamos que era necesario tener en cuenta que en este proceso de implementación de la Estrategia todas las partes involucradas afrontan grandes retos. Señalamos que el Gobierno y el regulador deben orientar sus actuaciones hacia una ágil implementación del mercado único digital y hacia políticas que potencien el crecimiento del tejido industrial español, considerando a la grande, mediana y pequeña empresa.

Pusimos de manifiesto que la regulación es un medio y no un fin en sí misma. Su objetivo debería ser mantener unos mercados activos, sostenibles y en crecimiento que beneficien a los consumidores y garanticen la

innovación, el despliegue de infraestructuras y la generación de empleo.

Adicionalmente, resaltamos que, a pesar de la recesión económica, la industria TIC ha mantenido su compromiso de inversión y ha realizado un esfuerzo por el mantenimiento del empleo, compromiso que estamos seguros se mantendrá durante esta nueva fase de implementación de la Estrategia, siempre y cuando el nuevo marco ofrezca condiciones adecuadas.

Por último, indicamos que no se debe olvidar que actualmente existe un déficit de personal cualificado por lo que, en línea con lo que marca la Estrategia, esperamos que el sistema educativo evolucione para capacitar adecuadamente a los jóvenes en materia digital. Asimismo, también creemos que existen carencias relevantes en lo relativo a la transferencia del conocimiento de la universidad a la industria, por lo que instamos a promover espacios de colaboración que permitan obtener soluciones que beneficien a ambas partes de manera que en último término la competitividad de España se vea favorecida.

### **4. Revisión intermedia de la aplicación del mercado único digital: necesidad de que se adopten propuestas clave y presentación de retos futuros**

Habiendo alcanzado la mitad de su mandato, la Comisión Europea publicó el 10 de mayo de 2017 la revisión intermedia de su estrategia digital.

En primer lugar, la Comisión hace balance de los progresos realizados. Desde que se lanzó la Estrategia para el Mercado Único Digital, la Comisión ha presentado un total de 35 propuestas de las que los legisladores solo han adoptado una. Por ello, insta al Parlamento Europeo y al Consejo a actuar con celeridad y que todas las partes hagan lo necesario para que las propuestas sean rápidamente adoptadas y aplicadas.

En segundo lugar, la Comisión enfatiza la necesidad de conseguir un entorno digital equitativo, abierto y seguro. Constata que el mundo digital es por definición un

entorno que evoluciona rápidamente, por lo que las políticas han de adaptarse a circunstancias cambiantes. En este sentido, resulta necesario ampliar la intervención de la Unión Europea en: *i)* desarrollar la economía europea de los datos a su pleno potencial; *ii)* proteger los activos de Europa haciendo frente a los desafíos en materia de ciberseguridad; y *iii)* fomentar las plataformas en línea como agentes responsables de un ecosistema de Internet equitativo.

Adicionalmente, la revisión intermedia incluye algunas iniciativas no legislativas para gestionar la transformación digital de nuestra sociedad y economía en materias como capacidades digitales, empresas emergentes, digitalización de la industria (energía, transporte) o modernización de la Administración Pública.

Igualmente, la revisión intermedia destaca la importancia de incrementar la inversión en infraestructura y tecnología digitales, especialmente en ámbitos en los que las necesidades de inversión son muy superiores a la capacidad de los Estados miembros a título individual, tales como la informática de alto rendimiento. La informática de alto rendimiento es imprescindible para la digitalización de la industria y la economía de los datos. Sin ella, los datos producidos por la investigación y la industria europeas serán tratados en otros lugares, quedando Europa a la cola en innovación.

En conclusión, la Comisión Europea deja claro en su revisión intermedia que es necesario convertir los compromisos políticos en realidad. Insta a seguir centrando la atención en los asuntos claves que exigen una respuesta común, a hacer inversiones sustanciales en infraestructuras y capacidades y a crear las condiciones que permitan a los Estados miembros, las empresas y los ciudadanos innovar y beneficiarse de las ventajas de la digitalización.

## 5. Grado de digitalización de España. Evolución desde 2015 hasta la actualidad

La principal fuente externa de referencia para poner en contexto el grado de digitalización de la economía española a nivel europeo es el llamado Indicador

de la Economía y la Sociedad Digital (DESI, por sus siglas en inglés), un indicador agregado que se elabora anualmente y que consolida cinco dimensiones o ejes fundamentales —conectividad, capital humano, uso de Internet, integración de tecnología digital y servicios públicos digitales—, que a su vez agrupan el estudio de múltiples indicadores simples.

En el Gráfico 1 se puede observar que España se encuentra en una discreta decimocuarta posición en la Europa de los 28.

A pesar de encontrarse por debajo de lo esperado a tenor de la potencialidad de nuestra economía (actualmente España se sitúa como quinta economía de la Unión Europea y cuarta de la eurozona), cuando analizamos la tendencia del índice para España durante los últimos cuatro años (desde 2014) se evidencia un crecimiento estable y continuado, pasando de un valor agregado de 0,44 en 2014 a 0,54 en 2017, y recuperando dos posiciones en el *ranking*, del puesto 16 al 14 en este mismo período de tiempo (Gráfico 2).

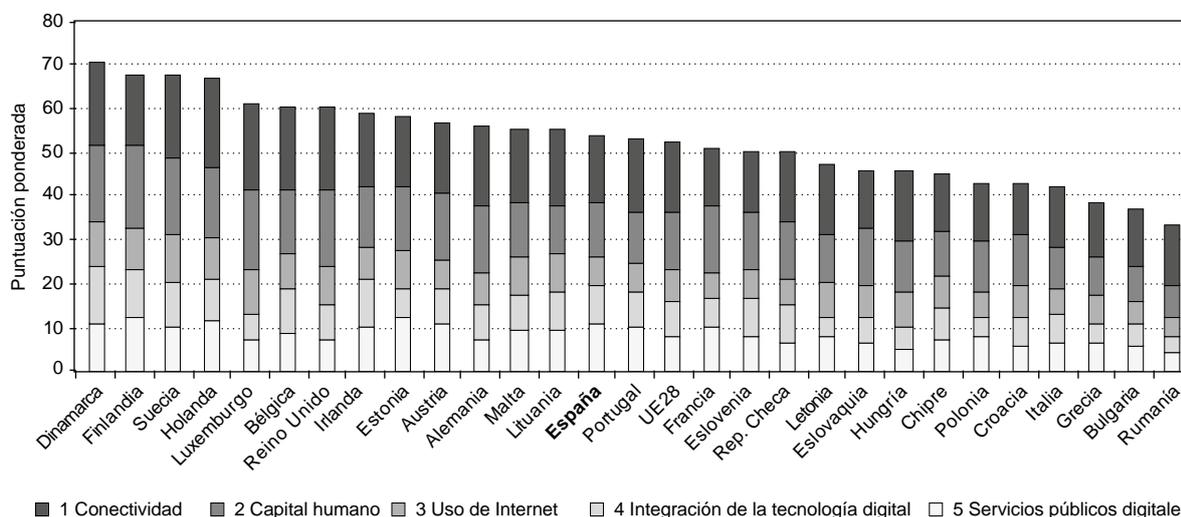
Si atendemos a la progresión de cada una de las dimensiones fundamentales que se integran para calcular el índice DESI, España evidencia un crecimiento desde el año 2015 en cada una de ellas, en términos de valor absoluto, como muestra el Cuadro 1.

Si observamos de forma individual cada dimensión, cabe destacar la buena salud que mantiene la digitalización en el ámbito de los servicios públicos digitales, en la cual España ha obtenido el mejor resultado de toda la Unión en lo relativo a la disposición de datos abiertos y es uno de los países de la UE con un mayor nivel de interacción *online* entre la Administración Pública y el ciudadano, en parte gracias a la Ley 18/2015, que garantiza la reutilización y la transparencia de los datos, y a la sólida base creada por el proyecto Aporta, que ha fomentado la cultura de los datos abiertos dentro del sector público de España.

Igualmente, como aspecto positivo cabe mencionar la mejora en cuanto a la integración de la tecnología digital en nuestro país desde 2015. Cada vez hay más empresas en España que aprovechan la potencialidad del

GRÁFICO 1

CLASIFICACION DEL INDICE DE LA ECONOMIA Y LA SOCIEDAD DIGITAL (DESI) 2017



FUENTE: EUROPEAN COMMISSION. The Digital Economy and Society Index (DESI) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

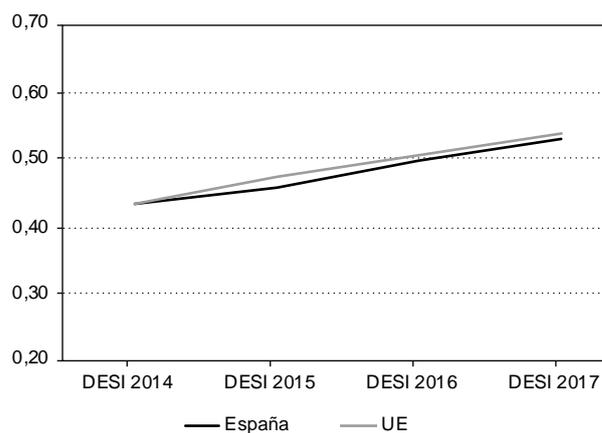
e-Commerce y la comodidad de la factura electrónica. En contraposición, nuestras empresas siguen encontrando dificultades en la venta *online* a nivel internacional.

Por último, entre las conclusiones positivas, observamos que la dimensión en la que más se ha progresado durante estos tres últimos años es el uso de Internet, a pesar de que aún existe mucho recorrido y progresión en este aspecto (nos encontramos actualmente en una discreta decimoséptima posición). Los españoles hemos incrementado nuestro uso de la Red para acceder a información escrita, audiovisual, videojuegos, servicios bancarios o compras *online* entre otras actividades.

Desde el punto de vista menos positivo, el apartado sobre el capital humano puede considerarse preocupante, ya que es el único eje en el que España no mejora desde 2015, ni en puntuación ni en posición, a pesar de haber experimentado un crecimiento firme en el número de graduados en estudios de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM).

GRÁFICO 2

DESI- EVOLUCIÓN CON EL PASO DEL TIEMPO



FUENTE: EUROPEAN COMMISSION. Europe's Digital Progress Report 2017. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/spain>

**CUADRO 1**  
**ASCENSO O DESCENSO DE LA POSICIÓN DE ESPAÑA RESPECTO A LA UE**

	2017			2015	
	Puesto ES	Puntuación ES	Puntuación UE	Puesto ES	Puntuación ES
Conectividad.....	18 (-1)	0,59	<b>0,63</b>	17	0,53
Capital humano .....	16 (=)	0,50	<b>0,55</b>	16	0,50
Uso de Internet.....	17 (+5)	0,47	<b>0,48</b>	22	0,38
Integración de tecnología digital.....	11 (+3)	0,42	<b>0,37</b>	14	0,36
Servicios públicos digitales.....	6 (=)	0,72	<b>0,55</b>	6	0,65

NOTA: En cursiva: posición o puntuación por debajo de la media europea. En redonda: por encima de la media europea.  
FUENTE: Digital Economy and Society Index (DESI), 2017.

#### 6. Aspectos indispensables para conseguir un mercado único digital que permita a Europa recuperar su posición de liderazgo

No cabe duda de que la digitalización representa una gran oportunidad para la sociedad y para la economía y de que la UE está realizando un enorme esfuerzo para lograr el mercado único europeo. Se han conseguido algunos logros, pero también se ha puesto de manifiesto, por un lado, que los plazos de implementación no están ajustados con el calendario y, por otro, que sigue existiendo un riesgo de excesiva regulación y fragmentación en varias áreas de la Estrategia.

Se indican a continuación algunos aspectos clave para conseguir un mercado único digital efectivo, que permita a Europa recuperar su posición de liderazgo.

##### Economía de los datos

Los datos se han convertido en una pieza fundamental de la economía europea. Como no puede ser de otra manera, estamos completamente alineados con el objetivo de incrementar la confianza de los ciudadanos en los servicios digitales, garantizando un

nivel de protección adecuado a la vez que se permite el desarrollo de nuevos negocios.

El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) es un instrumento que, por su eficacia directa, pretende superar la fragmentación existente hasta ahora, con diferencias apreciables en la protección de los derechos de los ciudadanos en los distintos Estados miembros.

Dado que el Reglamento permite que sus normas sean especificadas o restringidas por el Derecho de los Estados miembros en determinados supuestos, es necesario que la Comisión haga seguimiento de los distintos proyectos y normativas nacionales, para evitar que la deseada armonización se vea afectada.

La iniciativa de «libre flujo de datos» para eliminar aquellas restricciones transfronterizas que no tienen que ver con la protección de datos personales se ha visto materializada en la propuesta de Reglamento sobre un marco para el libre flujo de información de datos no personales en la UE. Consideramos que esta propuesta va a permitir el logro de un mercado interno más competitivo. La propuesta prohíbe a los Gobiernos nacionales crear obligaciones de localización de datos injustificadas, si bien lo permite por

razones de seguridad pública. Para el sector, el legislador va en el sentido correcto y durante el proceso legislativo no debería olvidarse el foco en permitir el tránsito de datos, ampliando esta excepción a otros supuestos.

Desafortunadamente, no parece que el planteamiento en materia de privacidad sea el correcto. El proyecto de Reglamento de e-privacidad debe ser revisado para conseguir un marco que realmente proteja el derecho de los europeos a la privacidad sin obstaculizar la innovación. El ambicionado equilibrio podría alcanzarse si la nueva norma incorpora el enfoque basado en riesgos recogido en el RGPD y garantiza la plena coherencia con la letra y el espíritu del mismo y del próximo Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas (CECE).

En mi opinión, los colegisladores deben definir un alcance razonable que complemente las reglas existentes, minimice superposiciones y se mantenga fiel a los objetivos de la legislación en materia de protección de datos y telecomunicaciones.

## **Ciberseguridad**

Los nuevos servicios digitales aportan un gran valor añadido para el usuario, si bien también incrementan de forma directamente proporcional las exigencias en materia de seguridad, de cara a poder proveer un entorno de confianza para quien hace uso de ellos.

Según los analistas, casi el 90 por 100 de los datos utilizados en nuestros sistemas requieren de algún nivel de seguridad, pero apenas el 50 por 100 son seguros y el número de ciberataques se incrementa cada día.

Por ello, la ciberseguridad se erige como uno de los principales facilitadores de la creación de este entorno de confianza, junto con otros conceptos cercanos (la privacidad, la protección de los datos personales, etc.) y, por tanto, debe erigirse como un habilitador principal para el desarrollo de los nuevos servicios digitales.

Alcanzar el éxito pretendido en un concepto tan subjetivo como es la confianza digital no es tarea sencilla.

Pasa irremediablemente por lograr una acción coordinada entre tres ejes: las empresas proveedoras de servicios digitales, la Administración y los propios usuarios finales.

En primer lugar, las empresas proveedoras de este tipo de servicios deben ser plenamente conscientes de la importancia de la seguridad a la hora de desarrollar y desplegar sus soluciones. Los productos que no aseguren un entorno fiable no alcanzarán el éxito en el mercado.

Para lograr este objetivo es fundamental incorporar a los órganos decisores de las empresas una nueva figura responsable de coordinar la estrategia de la organización en materia de ciberseguridad. En mi opinión, en el nuevo entorno digital estos profesionales deben estar directamente involucrados en la definición de la propia estrategia de las compañías y coordinados con el resto del equipo a todos los niveles.

El problema que nos encontramos a día de hoy es la escasez de profesionales expertos en la materia para una demanda que se espera evidencie un fuerte crecimiento en los próximos años. La inversión de medios materiales y humanos tanto por parte de la industria como de la Administración Pública en la formación de nuevos perfiles profesionales y la creación de titulaciones adaptadas a las necesidades actuales en el ámbito de la ciberseguridad ha dejado de ser una opción para convertirse en una necesidad.

Por otro lado, el Gobierno debe acompañar el esfuerzo de las empresas coordinando con el resto de Estados miembros la creación de un nuevo marco normativo europeo, para que los mecanismos de identificación sean válidos y compatibles en todo el continente y facilitar así el mercado único digital.

Dentro de este ámbito europeo cobra especial importancia la adopción por parte de España y del resto de Estados miembros de la Directiva sobre seguridad de redes y sistemas de información, o Directiva NIS, aprobada por el Parlamento Europeo el pasado 6 de julio de 2016, y que se prevé entre en vigencia en el marco legislativo español en el mes de mayo de 2018.

La Directiva tiene como último propósito armonizar el nivel de desarrollo y de las capacidades en materia de ciberseguridad de todos los Estados miembros, definiendo el marco regulatorio para los operadores de servicios esenciales y de los proveedores de servicios digitales, y estableciendo mecanismos de cooperación e instrumentos jurídicos eficaces para evitar fragmentaciones entre todos los Estados miembros de la UE, garantizando el correcto intercambio de información en materia de seguridad.

Por último, estas medidas deben ir de la mano de una campaña de sensibilización y educación social en lo que se refiere al uso de los nuevos servicios digitales por parte de los ciudadanos. Con miles de millones de personas que se espera se conecten a Internet en los próximos años, concienciar al usuario final de los riesgos que implícitamente acompañan a los servicios en la Red es imprescindible para que éstos hagan un uso responsable y adecuado de los mismos.

### **El papel de las plataformas**

Los modelos de negocio en línea han demostrado ser beneficiosos para los consumidores, las empresas y la economía, ya que impulsan la innovación, crean nuevos mercados y aumentan las opciones del consumidor. Las plataformas permiten a los consumidores no solo comprar en línea, sino también consultar y comparar precios, ofertas, calidad, productos o servicios, permitiéndoles acceder a las mejores ofertas disponibles y maximizar su utilidad.

Al mismo tiempo, los comerciantes pueden acceder a un mercado más amplio a través de plataformas. Esta capacidad de expandirse y llegar más allá de las fronteras nacionales facilita el comercio electrónico transfronterizo.

Igualmente, las plataformas que albergan contenidos generados por usuarios favorecen la competitividad de las industrias culturales, la promoción y expansión de nuestros creadores y el acceso de los ciudadanos a los contenidos.

Como ya se ha indicado, el objetivo de la revisión normativa debe ser el de fijar un marco regulatorio estable, equilibrado, que permita el crecimiento y desarrollo de todos los agentes implicados evitando barreras, garantizando seguridad jurídica y promocionando la competitividad de las empresas.

Desgraciadamente, algunas de las iniciativas de la CE no van a producir este resultado. Así, la propuesta de Directiva de derechos de autor en el mercado único digital contiene provisiones que implican que los prestadores de servicios de alojamiento de contenidos generados por los usuarios monitoricen todos los contenidos que estos suben para verificar si cada fichero audiovisual está sujeto a derechos de autor y no tiene licencia para ser publicado.

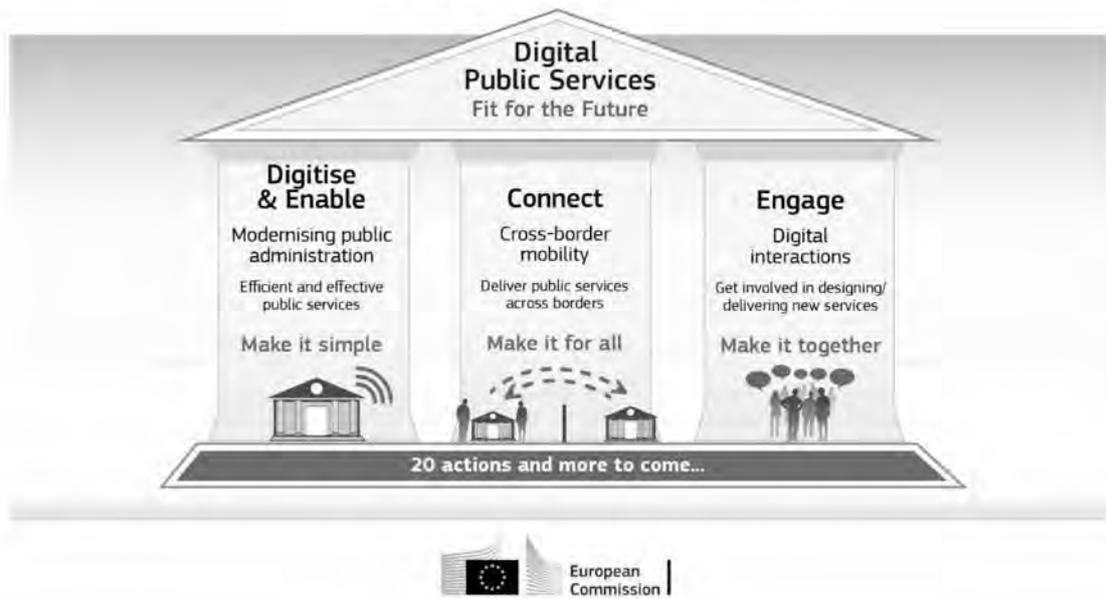
El texto propuesto plantea problemas de compatibilidad con otros derechos fundamentales recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y es contrario al artículo 14 de la Directiva de comercio electrónico que supedita la responsabilidad de los prestadores de servicios de alojamiento de datos al conocimiento efectivo de la ilicitud del contenido y falta de actuación para su retirada o bloqueo. También es contrario al artículo 15 de la misma Directiva, que establece la inexistencia de una obligación general de supervisión de los prestadores de servicios intermediarios.

La norma que finalmente se apruebe debería ser congruente con la legislación actualmente en vigor, que ha permitido el desarrollo de servicios innovadores hasta la fecha, a la vez que respeta los derechos de las industrias culturales. Una manera factible de incrementar la protección de los autores sería incluir un sistema de conocimiento efectivo mejorado, estableciendo un procedimiento de «notificación y retirada» armonizado en la UE de forma que cualquier contenido subido ilegalmente sea retirado por las plataformas a petición de los titulares, en cuanto tengan constancia de ello.

Por otro lado, esperamos conocer en breve una propuesta de reglamento para promover la equidad y la transparencia en el comercio intermediario en línea. Sin haberla analizado, sí podemos poner de manifiesto que el comercio intermediario en línea ya se encuentra

FIGURA 1

ACCELERATING THE DIGITAL TRANSFORMATION OF GOVERNMENT, 2016-2020



FUENTE: European e-Government Action Plan 2016-2020. En <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>

sometido a la legislación en vigor, por lo que la nueva regulación debería ser la mínima imprescindible para solucionar posibles cuellos de botella, estar basada en principios y que permita el uso de herramientas de autorregulación o corregulación.

**e-Administración**

La transformación digital es una pieza fundamental en la construcción del mercado único digital. Uno de los ámbitos de la Estrategia y, por supuesto, de la transformación digital es la relación entre el Estado, los ciudadanos y las empresas; y tanto la UE como los Estados miembros están enfocados a actualizarse para mejorar esta relación y conseguir un control más eficiente de la gestión del Estado. En este sentido, la Comisión

Europea publicó en abril de 2016 un Plan de Acción Europeo para 2016-2020, con el objetivo de eliminar barreras y evitar la fragmentación en la modernización de las Administraciones (Figura 1).

En España, la Administración General del Estado publicó en 2015 su Plan de Transformación Digital, en el que se establecen «los objetivos e iniciativas específicas a corto, medio y largo plazo para conformar una Administración ágil, eficaz. Con un aprovechamiento óptimo de sus recursos y más cercana, para que los servicios públicos se adapten mejor a las necesidades reales de la sociedad y de una economía competitiva y emprendedora».

En el Plan se establecen cinco objetivos estratégicos para la consecución de la transformación: *i)* incremento de la productividad y eficacia en el funcionamiento interno de la Administración, *ii)* canal digital como medio preferido

por ciudadanos y empresas para relacionarse con la Administración, *iii*) mayor eficiencia en la prestación de los servicios TIC en el seno de la Administración, *iv*) gestión corporativa inteligente del conocimiento, la información y los datos, *v*) estrategia corporativa de seguridad y usabilidad, a la que se asocian nueve líneas de acción entre las que destacan: transformar los procesos de gestión internos de las unidades administrativas en electrónicos, proveer servicios públicos digitales adaptados a las nuevas tecnologías, mejorar la satisfacción del usuario de los servicios públicos digitales o disponer de sistemas de análisis de datos para la toma de decisiones.

Junto a lo anterior, consideramos fundamental, para potenciar la e-Administración:

- La creación de silos administrativos que faciliten el intercambio digital de datos y servicios modulares entre los departamentos administrativos, a nivel local, regional o nacional, reduciendo con ello los costes y evitando duplicaciones.

- Facilitar el acceso a datos y servicios del sector público a terceros, con el objetivo de reutilizar estos activos para el diseño de servicios personalizados y proactivos.

- Mejorar la interoperatividad con el sector privado y la compra innovadora.

- Potenciar el desarrollo de ecosistemas y servicios digitales en sectores como la sanidad, turismo, transporte/movilidad, energía, ciudades y territorios inteligentes.

- Realizar una apuesta decidida por los servicios de computación en la nube, el uso de tecnologías como inteligencia artificial aplicada a la Administración electrónica o sistemas inteligentes de análisis de *big data* o computación cuántica.

### **Infraestructuras de altísima capacidad y desarrollo de nuevos servicios**

La Estrategia de la Comisión para el Mercado Único Digital subraya la importancia de redes de muy alta capacidad como un activo fundamental para que Europa pueda competir en el mercado mundial.

El Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas propuesto contribuirá al despliegue y la adopción de las redes 5G, en particular en lo que se refiere a la asignación de espectro radioeléctrico e incentivos a la inversión.

La UE adoptó en abril de 2016 el Plan de Acción de 5G para Europa, con el objetivo de favorecer la coordinación entre los Estados miembros para mejorar la competitividad europea en el desarrollo de esta tecnología emergente. En el mismo animaba a los Estados miembros a desarrollar, a finales de 2017, planes de trabajo nacionales para el despliegue de 5G como parte de los planes nacionales de banda ancha.

En consecuencia, España lanzó una consulta sobre el Plan Nacional de 5G. AMETIC, en respuesta a la misma, ya resaltó que el despliegue de redes 5G es uno de los proyectos tractores clave para la transformación digital. Por lo tanto, el Plan debía ser visto como parte integrante de un planteamiento global que llevaría a definir las bases de la transformación del modelo económico en nuestro país.

Además de una oportunidad de modernizar el país con nuevas redes de alta capacidad, el Plan, a juicio del sector, debería generar una demanda que estimulara el desarrollo de productos y servicios diseñados y fabricados en nuestro país con empleo de alto valor añadido. Asimismo, el despliegue de redes 5G debe contemplarse como una oportunidad para dinamizar la actividad industrial, comercial y de servicios conexos. Las actividades generadas durante el despliegue de redes 5G deberán contribuir no solo al volumen de negocio del sector TIC, sino a mejorar la competitividad de las empresas españolas, incluyendo las del sector TIC.

El Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital publicó el Plan Nacional 5G el 1 de diciembre de 2017. Supone la hoja de ruta para situar a España entre los países más avanzados en el despliegue de dicha tecnología. Estamos convencidos de que, en su ejecución, se tendrán en cuenta las consideraciones del sector.

Por otro lado, consideramos que, si el objetivo es que las empresas hagan cada vez más un mayor uso

de datos, se precisa cada vez más una mayor capacidad para almacenar y procesar estos datos. Esta necesidad no la cubren las redes. Son necesarios centros de datos cada vez más cerca del consumidor, desarrollo de nuevas tecnologías para conectar comunidades de difícil acceso e infraestructuras que ayuden a canalizar el tráfico.

### Competencias y empleo digitales

La transformación digital genera muchas oportunidades, pero existe el riesgo de que nos quedemos atrás como sociedad si no nos preparamos adecuadamente para el futuro. Si la educación es el pilar del crecimiento y la inclusión en la UE, preparar a los ciudadanos para que obtengan el mayor provecho posible de las oportunidades y afronten los desafíos que plantea un mundo en rápida evolución, globalizado e interconectado, es una tarea fundamental.

Europa ha entendido la necesidad de actuación en relación a las competencias digitales y en diciembre de 2016 lanzó la iniciativa «Digital Skills and Jobs Coalition» para abordar la brecha de 500.000 puestos de trabajo TIC sin cubrir prevista para 2020 si no se toman las medidas necesarias.

Como se indica en el estudio *Accelerate to a trusted Digital Single Market* (PWC, enero 2018), desde la Coalición se indica que los factores que explican la brecha de competencias digitales son múltiples y diversos: faltan especialistas en TIC, así como perfiles que combinen habilidades técnicas y sociales; los líderes públicos y privados no comprenden en profundidad el alcance de la transformación digital y los niños/jóvenes no están siendo suficientemente formados en competencias digitales. En relación con la formación, destaca la falta de interés entre las chicas por cursar estudios de tecnologías de la información y la comunicación y CTIM. En este sentido han de establecerse objetivos específicos y más ambiciosos.

La Coalición ha señalado que la UE entiende el alcance de la cuestión, pero no ha planteado una

solución integral. El 37 por 100 de los trabajadores en la UE no tiene las habilidades digitales adecuadas y el 40 por 100 de los puestos de trabajo disponibles no se cubrirán. Esto representa un gran desafío a la competitividad y crecimiento de la economía europea, y es un riesgo social importante.

Desde el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional se inyectarán más de 30.000 millones de euros para apoyar el desarrollo de capacidades en el período 2014-2020. Los Gobiernos nacionales deben asegurarse de que la mayor parte de este dinero se utilice para aumentar las habilidades digitales.

Si no se implementa un plan ambicioso que contemple la capacitación en competencias digitales, la fuerza de trabajo actual será menos productiva y tendrá una menor empleabilidad. Esta falta de preparación puede desembocar en un desempleo masivo y costes sociales para los trabajadores no cualificados.

### 7. Valoración de la industria.

#### ¿Será la digitalización una oportunidad perdida para la industria española?

#### La medida del impacto de la industria en la economía: la nueva industria

Desde hace tiempo la medida de la contribución de la industria al PIB es objeto de debate, ya que hay constancia de que su impacto sobre la riqueza y la competitividad de los países es mucho mayor de lo que las cifras oficiales indican.

Dada la gran evolución que han sufrido los procesos industriales en los últimos años como consecuencia, entre otros factores, de la desagregación de las cadenas de creación de valor, de la externalización de fases completas del proceso de creación y producción de los bienes físicos e inmateriales y de la globalización de la economía, resulta difícil medir el impacto real de la industria en la economía.

Con el objetivo de explorar esta contradicción, el profesor Ezequiel Baró lideró en 2009, por encargo del Observatorio de Prospectiva Industrial del Departamento de Innovación, Universidades y Empresa de la Generalitat de Catalunya, un estudio sobre la llamada «nueva industria» incluyendo en este concepto la industria manufacturera junto con los servicios que su actividad arrastra. Este estudio fue actualizado en 2015 por Carme Poveda, obteniendo resultados sorprendentes (aportación del 68 por 100 del VAB y del 57 por 100 del empleo como resultado de la industria y servicios asociados, en el caso de la economía catalana, objeto del estudio).

### **La Industria 4.0 o industria conectada**

El concepto Industria 4.0 o industria conectada corresponde a una nueva manera de organizar los medios de producción, como consecuencia de la digitalización y coordinación cooperativa de todas las unidades y procesos que participan en la actividad productiva, desde el diseño conceptual hasta la producción del bien.

Aunque la fabricación avanzada no es un concepto nuevo, el rápido avance de las tecnologías digitales hace que la innovación, el valor del producto, su personalización y la rapidez desde la concepción hasta su puesta en el mercado cambien las claves competitivas, haciendo que los costes de mano de obra pierdan parte de su importancia y permitiendo por tanto que pueda considerarse la recuperación de actividades productivas en entornos desarrollados con costes y calidad de vida altos.

### **La importancia de la industria en el mundo digital**

La enorme transformación que se está produciendo como consecuencia de la digitalización e interconexión de todos los procesos ligados a la concepción, diseño y producción masiva, descentralizada y personalizada de bienes y servicios, es de tal calibre que

hay consenso entre los expertos en que equivale a un «nuevo reparto de cartas», de modo que abre la posibilidad de que los actores cambien sus posiciones, mejorando los que sepan aprovecharlas y quedando muy perjudicados quienes no las sepan jugar; con el efecto añadido de que, por su gran impacto y aceleración, los cambios de posiciones pueden ser muy determinantes para la evolución y el bienestar de los países en los próximos años y en el medio plazo.

### **La industria ¿Una nueva oportunidad para España?**

La sociedad española ha demostrado una muy alta capacidad de adaptación y respuesta cuando ha tenido que enfrentarse a retos importantes como este, sobre todo cuando se ha sabido alinear a todos (Gobierno, instituciones y sociedad civil) en unos objetivos compartidos y en una estrategia común.

El mercado único digital europeo, como hemos visto, es una condición necesaria para que Europa conserve su capacidad competitiva y de creación de riqueza y bienestar en la sociedad digital en la que ya estamos inmersos. La industria (en su concepción más moderna, incluyendo la producción de bienes inmateriales y los servicios que moviliza) ha demostrado con creces en la última crisis su importancia para la creación y mantenimiento de empleo estable y bien remunerado, base de la resiliencia económica de una sociedad.

Por ello reivindico la necesidad de jugar bien las nuevas cartas, apostar fuerte por la nueva industria y lanzar, sobre la base de la cooperación público/privada, grandes proyectos innovadores que sirvan como tractores del crecimiento y desarrollo de nuestra industria, y que sirvan para ofrecer a nuestros jóvenes y bien formados profesionales proyectos retadores en los que merezca la pena trabajar. De esta forma se podrán generar grupos de personas con alto potencial y talento, que a su vez actúen como polo de recuperación y captación de talento fuera de nuestras fronteras.

Esperamos que esta vez nuestras justas aspiraciones no se queden solo en el terreno de los buenos deseos.

### Referencias bibliográficas

[1] BARÓ, E. y VILLAFANA, C. (2009). «La nova indústria: el sector central de l'economia catalana». *Papers d'Economia Industrial*, nº 26. Observatori de Prospectiva Industrial. Departament d'Innovació, Universitat i Empresa.

[2] COMISIÓN EUROPEA (2014, diciembre). *Programa de trabajo de la Comisión para 2015*. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Consultado en enero de 2018. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp\\_2015\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2015_es.pdf)

[3] COMISIÓN EUROPEA (2015, mayo). *Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Consultado en enero de 2018. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>

[4] COMISIÓN EUROPEA (2016). *Indicador de la economía y la sociedad digital (DESI)*. Consultado en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

[5] COMISIÓN EUROPEA (2017, mayo). *Un mercado digital conectado para todos*. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Relativa a la revisión intermedia de la aplicación de la Estrategia para el Mercado Único Digital. Consultado en febrero 2018 [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4215207-362b-11e7-a08e-01aa75ed71a1.0005.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4215207-362b-11e7-a08e-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF)

[6] DIGITALEUROPE y PWC (2018 enero). *Accelerate to a Trusted Digital Single Market*. Estudio realizado por PwC. Consultado en febrero de 2018. [http://www.digitaleurope.org/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?Command=Core\\_Download&EntryId=2613&language=en-US&PortalId=0&TabId=353](http://www.digitaleurope.org/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?Command=Core_Download&EntryId=2613&language=en-US&PortalId=0&TabId=353)

[7] JEAN-CLAUDE JUNCKER (2014, julio). *Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático*. Consultado en enero de 2018. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_es\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_es_0.pdf)

[8] POVEDA CAMBRA, C. y CÁMARA DE COMERCIO DE BARCELONA (2016). *La nova indústria. Actualització de les dades a partir de les taules input-output de Catalunya*. Cambra de Comerç de Barcelona.

Ángel Berges Lobera\*  
Emilio Ontiveros Baeza\*

## DE LA UNIÓN BANCARIA A LA UNIÓN DE MERCADO DE CAPITALES

*La finalidad del artículo es analizar los objetivos, y avances realizados hasta la fecha por la Unión de Mercado de Capitales en Europa (UMC), identificando las diferencias y complementariedades con la Unión Bancaria (UB). En este sentido, aunque la formulación más concreta del objetivo fundacional de la UMC era «desbancarizar Europa», no cabe duda de que existen importantes complementariedades entre la financiación que proveen los bancos y la obtenida a través de los mercados de capitales, siendo ésta especialmente apropiada para empresas con mercado carácter innovador y un alto potencial de crecimiento.*

**Palabras clave:** unión de mercados de capital, unión bancaria, financiación empresarial, finanzas verdes, estructura empresarial.

**Clasificación JEL:** D24, E58, L10.

### 1. Introducción

En medio de no pocas dudas sobre la consistencia de una unión bancaria que nació incompleta (falta el denominado tercer pilar, una garantía de depósitos única), y con excesivo gradualismo en su implantación (el Fondo de Resolución solo estará plenamente dotado en 2022), la integración financiera europea intenta dar un importante paso adelante en la otra gran construcción que ha de complementar a la mencionada unión bancaria. Se trata de la Unión de Mercado de Capitales, presentada en 2014 como la

más emblemática iniciativa de la actual legislatura europea, con el objetivo de estar plenamente operativa a finales de 2019.

Con la UMC se trataba sobre todo de incentivar la diversificación de fuentes de financiación para pymes, de tal manera que redujesen su excesiva dependencia de la financiación bancaria, así como el desarrollo de fuentes de financiación para infraestructuras a largo plazo, especialmente relevantes en el marco del Plan Juncker, lanzado casi en paralelo con la UMC. En palabras de su principal valedor, el británico Jonathan Hill (en aquel momento comisario europeo al frente de la iniciativa, que dimitiría de su cargo al día siguiente del *brexit*), con la UMC se pretendía reducir el peso de la financiación bancaria en Europa (*unbanking Europe*).

---

\* Socios Fundadores de Afi y Catedráticos de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

La verdad es que, sea por esa desaparición de su principal valedor, o porque la abundancia de liquidez en la banca europea ha generado una no menos abundante oferta de financiación de ésta hacia las empresas —según las últimas encuestas del BCE, la falta de financiación ha dejado de ser una de las principales preocupaciones de las pymes en la mayoría de países europeos— los avances hacia la concreción del proyecto de la UMC han sido escasos o, en todo caso, poco visibles.

Sin embargo, esos objetivos fundacionales de la UMC continúan teniendo plena validez y justificación en Europa continental y, desde luego, en España, donde las empresas mantienen un sesgo excesivo hacia la financiación bancaria que, siendo actualmente abundante y barata, no es la más apropiada para ecosistemas más favorables a la innovación y al crecimiento de las empresas de menor dimensión, algo de lo que tan necesitado está nuestro país, y Europa en general.

Bajo dichas premisas, en el presente artículo tratamos de analizar las motivaciones y grado de avance hacia la construcción de la UMC, como complemento a la UB, en la dirección de una verdadera integración financiera europea. Para ello, comenzamos analizando el carácter complementario de ambas iniciativas, relacionándolo a su vez con la naturaleza de las funciones que la financiación bancaria y la obtenida en mercados tienen en la evolución de las empresas. A continuación, analizamos la caracterización empresarial en España y Europa en términos de ambas fuentes de financiación, así como en relación al tamaño empresarial que sin duda condiciona la capacidad para apelar a los mercados de capitales. El apartado 4, por su parte, desarrolla el marco de actuación previsto para completar la UMC, comenzando con las grandes líneas estratégicas de actuación, los ámbitos prioritarios en los que se han dado ya pasos, y el impulso recibido con el intenso paquete de medidas aprobado en los primeros meses del presente año, en el que cabe destacar el plan de acción sobre finanzas sostenibles.

## 2. Banca y mercado de capitales: complementarios o alternativos

Antes incluso del *brexit* ya era altamente previsible que los avances en la construcción de un mercado de capitales europeo integrado serían mucho menos notorios que los registrados en la UB. En este sentido, conviene realizar algunas reflexiones previas sobre los diferentes condicionantes y las expectativas implícitas en una y otra iniciativa, así como sobre el carácter complementario o sustitutivo que cabe identificar entre la financiación bancaria y la procedente de los mercados de capitales.

Si bien la UMC era presentada como el paso natural, tras la UB, hacia una efectiva integración financiera europea, lo cierto es que existen importantes diferencias entre una y otra, que deben ser tenidas en cuenta so pena de caer en la tentación de un veredicto excesivamente pesimista para la UMC.

Quizá la principal diferencia entre una y otra reside en el grado de concreción de sus respectivos objetivos. La UB nace como solución a un problema muy definido, cual es el de la fragilidad de los sistemas bancarios en la eurozona, y la autoalimentación que esa vulnerabilidad ejercía con la sostenibilidad de las finanzas públicas en los respectivos países. Esa autoalimentación, ilustrada por ese «bucle diabólico», o «círculo vicioso» entre riesgos bancarios y soberanos, necesitaba contar con un respaldo institucional que diese confianza a los acreedores bancarios en diferentes países, en el sentido de que los bancos serían supervisados de forma común, y sometidos a reglas de resolución también homogéneas, y con un respaldo (el Fondo Único de Resolución) que gradualmente asumiría una dimensión paneuropea en detrimento de las nacionales.

Esos dos pilares —mecanismos únicos de supervisión y de resolución— junto con el tercer pilar que falta por consensuar —una garantía única de depósitos— conforman la solución institucional que las autoridades europeas alcanzaron como respuesta a ese bien definido problema en el sistema bancario europeo, o más bien de la eurozona.

En el caso de la UMC, por el contrario, el problema está mucho menos acotado, y se presenta con perfiles menos definidos, razón por la cual también las propuestas tenderán a ser más abiertas, y con menos visibilidad en cuanto a los avances en su implantación y efectividad. El problema que se ha de enfrentar ahora es la percepción —o más bien la realidad contrastada— de que el tejido productivo de la Europa continental tiene una excesiva dependencia del sistema bancario en cuanto a su financiación, lo cual no es deseable, ni desde una perspectiva de potencial restricción crediticia ni, especialmente, desde una financiación más propiciadora de la innovación y el crecimiento empresarial, de los que tan necesitados se halla la región.

En este sentido, conviene recalcar que el sistema bancario y los mercados de capitales conforman dos componentes fundamentales del sistema financiero, con evidentes complementariedades entre unos y otros. En el primer caso, la función de intermediación financiera llevada a cabo por los bancos permite agrupar ahorros (depósitos) de pequeño importe, y a plazos reducidos, en préstamos de importe más elevado y a plazos más dilatados. Al realizar dicha intermediación los bancos llevan a cabo, por cuenta de los depositantes, una permanente función de «monitorización» de los prestatarios por los prestamistas. Como resultado de esa función, los bancos están mejor posicionados que los mercados de capitales para solucionar los problemas de agencia entre deudores y acreedores, y desarrollar relaciones de confianza en las que dicha financiación bancaria va a descansar.

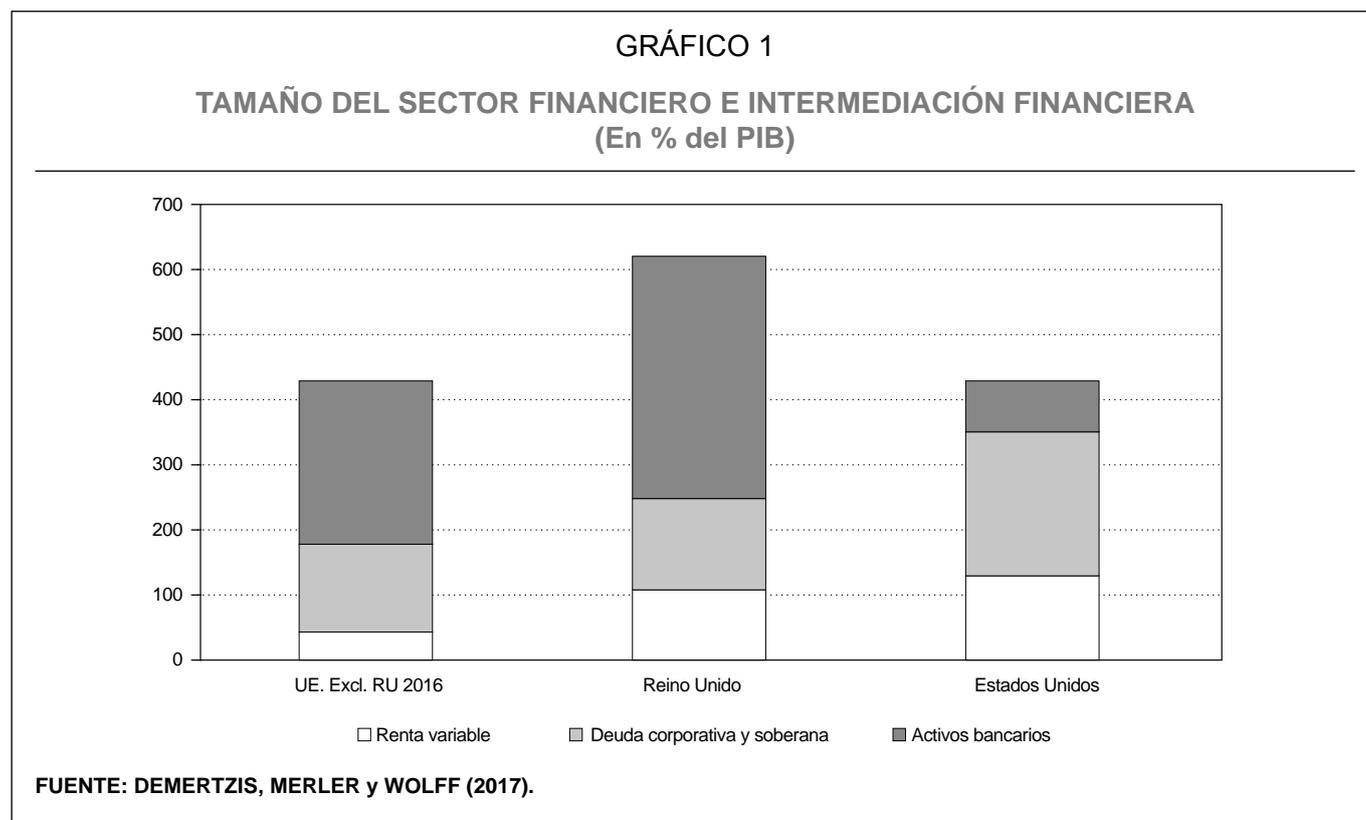
Frente a esas ventajas, la financiación bancaria afronta serios problemas cuando las empresas demandantes de financiación no cuentan con activos en garantía, ni una historia crediticia detrás, ni una corriente estable y predecible de flujos financieros. Ese es el caso de empresas de nueva creación y/o con elevado componente innovador y potencial de crecimiento, y en ellas es evidente que una financiación basada en los diversos instrumentos de los mercados de capitales es mucho más efectiva que la de origen bancario.

En la literatura sobre sistemas bancarios comparados es ya clásica la distinción entre sistemas financieros en los que domina el canal bancario (*banking oriented*) como mecanismo de financiación de la economía, frente a sistemas en los que por el contrario domina la canalización directa de fondos a través de los mercados de valores (*market oriented*).

En un trabajo ampliamente citado en la literatura, Ross Levine (2002) se plantea si alguna de las dos especializaciones domina a la otra, en términos de apoyo al crecimiento económico. Los argumentos teóricos a favor de un sistema financiero basado en bancos enfatizan el papel de dichas entidades en la adquisición de información sobre las empresas y en el seguimiento informativo de las mismas, así como en su capacidad de forzar un mejor gobierno corporativo en las empresas, con los correspondientes efectos positivos sobre la inversión empresarial y el crecimiento económico. Frente a ello, argumenta que los mercados se hallan mucho mejor predispuestos a financiar actividades con un alto componente innovador y con mayor potencial de crecimiento, asumiendo mayores riesgos. Allen y Gale (2000), por su parte, argumentan que bancos y mercados proveen diferentes servicios financieros, y una mezcla de ambos es necesaria para el crecimiento económico: las proporciones de uno y otro pueden variar en función del grado de desarrollo económico, pero también de aspectos como el marco legal. La respuesta a la cuestión de cuál de los dos modelos es más apropiado debe dejarse, en todo caso, a la evidencia que pueda obtenerse de estudios comparativos internacionales.

Entre estos, probablemente el de mayor alcance es el llevado a cabo por Demirguc-Kunt, Feyen y Levine (2012), analizando más de 100 países durante más de tres décadas, y controlando efectos espurios. En dicho estudio se concluye que conforme las economías avanzan en su grado de desarrollo, se incrementa el uso de los servicios que proveen los mercados de valores, en detrimento de los aportados por el sistema bancario.

Con todo, la influencia de la estructura financiera sobre el crecimiento económico es dependiente en última instancia del desarrollo de la economía real y de



sus instituciones. Y, desde luego, es muy diferente en períodos de crisis que en situaciones de normalidad. Como destacan Allen, Gu y Kowalewski (2017), los sistemas basados en los mercados tienden a definir ventajas para las empresas con mayor dependencia financiera en los buenos momentos, pero inconvenientes en los malos. Es el caso del rápido crecimiento de las operaciones propias de la denominada «banca en la sombra» (*shadow banking*), favorecedora del crecimiento económico, pero generadora de riesgos evidentes sobre el sistema financiero y la economía real.

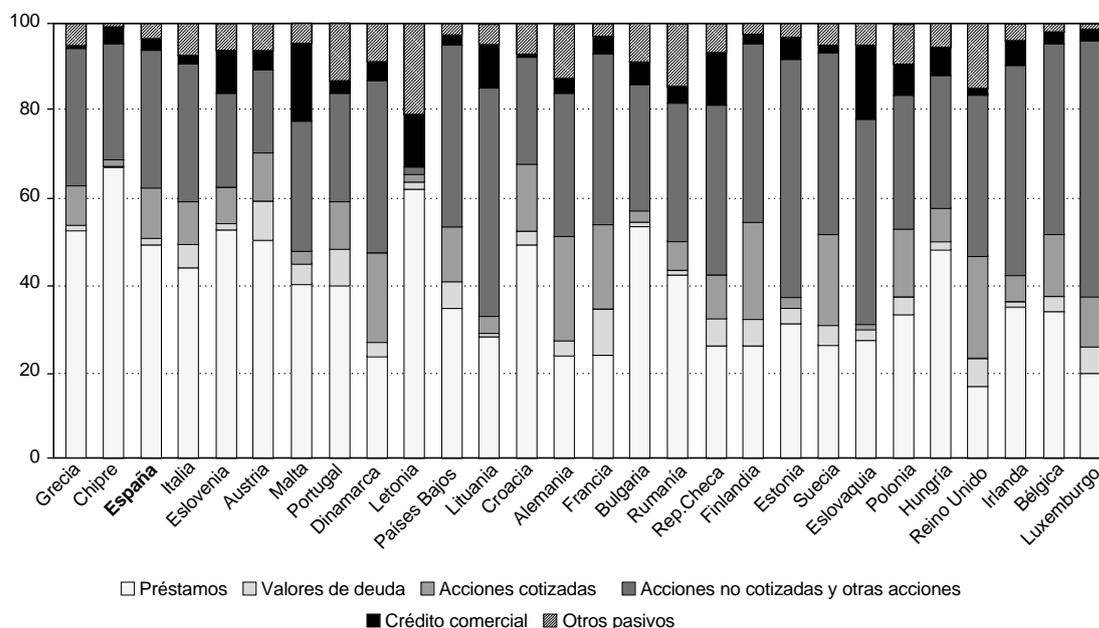
### 3. Sesgo bancario en las empresas europeas y españolas: el reducido tamaño, como causa y efecto

Tradicionalmente se asimila a los países anglosajones (Estados Unidos y Reino Unido, fundamentalmente)

con una mayor orientación a mercados, mientras que en Europa continental domina el peso de los bancos en los sistemas financieros.

A modo de indicadores sintéticos para determinar dicha especialización se suele utilizar, por un lado, el valor de los activos bancarios y, por otro, el valor de mercado de los títulos-valores, tanto de renta variable (acciones) como de renta fija (bonos y obligaciones). Y a efectos de poder comparar entre países, esos importes se suelen relacionar con alguna magnitud macroeconómica, como el producto interior bruto (PIB). El Gráfico 1 pone de manifiesto el sesgo bancario que tiene el sistema financiero de Europa continental, donde los activos bancarios representan casi el doble de la suma de todos los valores emitidos (acciones y bonos, y estos a su vez tanto públicos como privados). A modo de contraste, en Reino Unido esa relación es aproximadamente paritaria, mientras que en Estados Unidos se

GRÁFICO 2

**FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS EMPRESAS NO FINANCIERAS EN LA UE, 2010-2015**  
 (En % del total)


NOTA: Datos consolidados. Extraído de Commission Staff Working Document. Economic Analysis Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-Term Review of the Capital Markets Union Action Plan.

FUENTE: BCE y EUROSTAT.

da una situación radicalmente inversa, y la suma del valor de las acciones y bonos en circulación supera en un factor de cuatro veces a los activos bancarios.

Esa caracterización agregada del sistema financiero europeo-continental se traduce, a su vez, en una estructura financiera de las empresas europeas con muy reducida presencia de fuentes de financiación basadas en mercados de capitales (bonos y acciones cotizadas), y una elevada dependencia del crédito bancario, complementada con financiación comercial, y con capital propio no cotizado en mercados. El Gráfico 2 ilustra esa estructura de financiación empresarial para los diferentes países europeos, de la que se deduce una amplia dispersión en cuanto a la proporción entre deuda y capital, pero en todo caso

con muy escasa presencia de instrumentos cotizados en mercado.

La dependencia bancaria en la financiación de las empresas españolas y europeas, y sobre todo la escasa presencia de valores emitidos en mercados de capitales, probablemente guarda una relación con la estructura por tamaños del tejido empresarial europeo, y desde luego en el caso español, con una muy elevada participación de empresas de muy reducida dimensión (microempresas). El reducido tamaño de las empresas les dificulta de manera extraordinaria la apelación a los mercados de capitales, pero al mismo tiempo esa ausencia de instrumentos de financiación basados en los mercados, más favorables a la asunción de riesgos, a la innovación y al crecimiento empresarial, puede actuar como freno a la

**CUADRO 1**  
**CONTRIBUCIÓN DE PYMES AL EMPLEO Y VALOR AÑADIDO 2016, ESPAÑA VERSUS UE**  
**(En %)**

	Aportación a empleo		Aportación a valor añadido	
	España	UE	España	UE
Total pyme .....	73,00	67,00	62,00	57,00
Microempresas. ....	42,20	29,80	25,90	20,90
Pequeñas .....	18,30	20,00	18,10	17,10
Medianas .....	14,10	16,70	17,80	18,20

**FUENTE: COMISIÓN EUROPEA (2017b). Annual report on European SME's 2016-2017, noviembre.**

consecución de una mayor dimensión de las empresas, e incluso a la mera supervivencia de proyectos prometedores en sectores de alta intensidad innovadora, pero por lo mismo de elevado riesgo relativo.

Es conocido que el tejido empresarial español se caracteriza por una mayoritaria presencia de empresas de muy reducida dimensión, con escasa apertura al exterior, y con muy débil estructura financiera.

El Cuadro 1 ilustra la estructura empresarial por tamaños en los diferentes países europeos, tanto en términos de peso sobre el empleo, como sobre el valor añadido. En el agregado de la Unión Europea las pymes representan un 67 por 100 del empleo total y un 57 por 100 del valor añadido. La elevada diferencia entre ambas aportaciones es simplemente indicativa de la menor productividad en el caso de las pymes.

En España esa presencia relativa de pymes es superior a la media europea, y el sesgo se hace todavía más patente si se circunscribe a las microempresas. Las pymes en España representan el 73 por 100 del empleo y el 62 por 100 del valor añadido; y en el caso de las microempresas, representan en España el 41 por 100 del empleo y el 26 por 100 del valor añadido, porcentajes ambos muy superiores a los registrados en la media de la UE.

Con una estructura empresarial tan dominada por las empresas de muy reducida dimensión, es

extraordinariamente difícil que las mismas apelen de forma generalizada a los mercados de capitales, en los que los elevados costes fijos de emisión, y exigencias administrativas, informativas, etc., actúan como elementos disuasorios. Tanto más, cuanto menor es la dimensión de las empresas. A reducir esas cargas van encaminadas algunas de las iniciativas de la UMC, tal como abordaremos en el siguiente apartado.

Como argumentábamos anteriormente, la dependencia bancaria y la reducida dimensión empresarial pueden estar actuando como factores autoalimentados, de tal manera que en momentos de mal funcionamiento del canal bancario las empresas sufren todavía más en su capacidad de crecimiento e innovación.

Esto es lo que parece deducirse del Cuadro 2, donde se ilustra la desigual capacidad de recuperación de la crisis por parte de las pymes en los diferentes países europeos. Concretamente, se indica la situación a 2016, frente a la existente antes de la crisis, en términos de número de empresas, empleo y valor añadido.

Las pymes españolas se hallan todavía muy lejos de sus niveles precrisis en términos de empleo (79 por 100) y de valor añadido (77 por 100); tan solo Grecia se halla en un nivel de valor añadido (66 por 100) inferior a España, medido con referencia a la situación anterior a 2008. No disponemos de evidencia suficiente

CUADRO 2

## GRADO DE RECUPERACIÓN DE LAS PYMES TRAS LA CRISIS EN LOS ESTADOS MIEMBROS

Estado miembro	Número de empresas	Empleo	Valor añadido
Austria .....	1,12	1,10	1,19
Bélgica .....	1,38	1,14	1,30
Bulgaria .....	1,19	0,96	1,31
Chipre .....	0,96	0,90	0,77
República Checa .....	1,13	0,99	1,02
Alemania .....	1,36	1,28	1,34
Dinamarca .....	1,04	0,96	1,03
Estonia .....	1,37	0,95	1,30
Grecia .....	0,82	0,82	0,66
<b>España .....</b>	<b>0,95</b>	<b>0,79</b>	<b>0,77</b>
UE28 .....	1,11	1,01	1,11
Finlandia .....	1,03	1,06	1,11
Francia .....	1,21	1,00	0,98
Croacia .....	0,92	0,91	0,90
Hungría .....	0,97	0,97	1,06
Irlanda .....	1,05	0,89	1,07
Italia .....	0,95	0,87	0,96
Lituania .....	1,29	0,97	1,25
Luxemburgo .....	1,25	1,17	1,49
Letonia .....	1,42	0,91	0,96
Malta .....	1,12	1,19	1,83
Países Bajos .....	1,89	0,98	1,12
Polonia .....	1,05	1,01	1,04
Portugal .....	0,86	0,85	0,92
Rumanía .....	0,92	0,91	1,12
Suecia .....	1,20	1,08	1,36
Eslovenia .....	1,27	0,99	1,03
Reino Unido .....	1,14	1,10	1,32

NOTA: Eslovaquia queda excluida del análisis debido a una interrupción en la serie de datos. Extraído de COMISIÓN EUROPEA (2017b). *Annual Report on European SME's 2016-2017*, noviembre.

FUENTE: EUROSTAT, National Statistical Offices y DIW ECON.

para atribuir esa menor recuperación de las pymes en España a su estructura financiera, y en particular al sesgo bancario en la misma. Pero en la medida en que la economía española ha tenido en los últimos años

un crecimiento significativamente mayor que la media europea, el hecho de que sus pymes hayan tenido una recuperación mucho menor sin duda debe ser atribuida a características estructurales del tejido productivo

español, entre ellas su reducido tamaño y su elevada dependencia de la financiación bancaria.

#### 4. UMC: objetivos y avances

##### Líneas estratégicas de actuación

En el frontispicio de la creación de la Unión de Mercados de Capitales y más concretamente en el Plan de Acción de la misma (30 de septiembre de 2015), se reconoce que los mercados de capitales en Europa se hallan en un estado de desarrollo claramente inferior al de Estados Unidos, así como faltos de integración paneuropea, lo que sin duda les resta capacidad para jugar un importante papel en la financiación del crecimiento, así como para contribuir a un sistema financiero más rico y variado —tanto desde la perspectiva de emisores como de inversores— con mayor estabilidad financiera, y menor vulnerabilidad a *shocks* bancarios, como el vivido en la eurozona entre 2010 y 2014.

En particular, se reconoce que, siendo la economía europea (la UE de los 28) de un tamaño similar a la estadounidense, su mercado de acciones vale menos de la mitad y su mercado de deuda corporativa menos de un tercio. Adicionalmente, las diferencias de profundidad entre Estados miembros son incluso superiores a las existentes entre Europa y Estados Unidos, lo que constituye una clara muestra de fragmentación financiera en el seno de la propia UE.

Desde dicho diagnóstico inicial, también se hace un reconocimiento de la inexistencia de una única medida o decisión que pueda conducir a superar esas limitaciones de los mercados europeos y avanzar hacia una verdadera UMC. Antes bien, deberá descansar en una serie de pasos y decisiones, todos ellos orientados en una dirección similar y con diferentes horizontes temporales, de tal manera que la lenta maduración de los avances más estructurales no impida conseguir aquellos de materialización más temprana.

Es así como se combina un plan de largo plazo, con objetivos estratégicos de amplio alcance, con una

serie de prioridades más inmediatas que ayuden a superar algunas de las barreras más claramente identificadas como freno al desarrollo e integración de los mercados de capitales en Europa.

Seis son las grandes líneas estratégicas que el Plan de Acción señala como la columna vertebral de una futura Unión de Mercado de Capitales en Europa a alcanzar en el horizonte de 2019:

- El camino al crecimiento: financiación de la innovación, de *start-ups* y de empresas no cotizadas.
- Facilitar la salida a mercados y obtención de capital en los mismos.
- Inversión institucional a largo plazo para infraestructuras e inversiones sostenibles.
- Impulso y protección adicional al inversor.
- Mayor capacidad bancaria para financiar el crecimiento.
- Facilitar la inversión transfronteriza.

##### Líneas de acción prioritarias

La muy amplia gama de actuaciones en que la construcción de la UMC debe descansar, así como el espacio temporal tan dilatado en que la misma se asumía, aconsejaba identificar algunas líneas de acción prioritarias a corto plazo, con el objetivo de señalar avances hacia la UMC, y evitar una cierta fatiga, o abandono del impulso inicial con que la misma fue presentada en 2014.

Esa necesidad de reafirmación cobraba una relevancia todavía mayor con motivo del *brexit*, y el lógico debilitamiento que para la UMC iba a representar la salida de la UE del país con mayor desarrollo en sus mercados de capitales. En este sentido, no cabe duda alguna que el proyecto de la Capital Markets Union (CMU) registró una importante ralentización tras la mencionada victoria del *brexit*, y la consecuente dimisión del británico Jonathan Hill como comisario europeo al frente del proyecto CMU. Esa ralentización, e incluso *impasse* iba a durar casi un año hasta que a mediados de 2017 iba a reactivarse el proyecto, tras

un *mid term review* que puso de manifiesto de forma explícita la necesidad de aceleración de las reformas.

Es así como se acometen dos oleadas de importantes desarrollos que permitan recuperar el pulso al proceso de construcción de la CMU. Una primera oleada en la segunda mitad de 2017, y otra en marzo de 2018, abordando una serie de iniciativas consideradas como prioritarias.

De esas iniciativas prioritarias, una de las más importantes es el desarrollo de un nuevo marco regulador para las titulizaciones (*securitization*), con el objetivo de promover un mercado seguro y líquido de titulación en Europa, ayudando a superar la negativa percepción que sobre dichos instrumentos se ha generado en Europa por el papel que tuvieron en la aparición de la crisis en Estados Unidos, y en su contagio hacia Europa. Son probablemente las connotaciones adversas de las titulizaciones las que ayudan a explicar el importante descenso en su actividad tras la crisis.

Y, sin embargo, se asume que esa familia de instrumentos financieros supone un importante apoyo para la financiación de las pymes, en la medida en que permite distribuir los riesgos que los bancos asumen al prestar a esas empresas, así como a liberar una parte del capital que los mismos deben asignar a dicho tipo de préstamos.

Pues bien, la Comisión Europea estima que el importe de la titulación de préstamos a las pymes se ha reducido a poco más de la mitad desde los niveles alcanzados antes de la crisis, de tal manera que si se recuperasen los niveles precrisis podrían generarse más de 100.000 millones adicionales de financiación a pymes.

En aras de reactivar el mercado de titulizaciones, las medidas regulatorias acometidas en el marco de la UMC abarcan dos ámbitos diferenciados, pero de marcado carácter complementario: por un lado una propuesta de reglamento para crear un marco común europeo de titulizaciones simples, transparentes y estandarizadas (STS), y por otro una propuesta de modificaciones en el tratamiento que recibe la titulación en el Reglamento sobre requerimientos de capital.

Las autoridades europeas (Consejo y Parlamento) alcanzaron un acuerdo político sobre ambas iniciativas el 30 de mayo de 2017, y la versión definitiva fue publicada el 8 de noviembre de 2017.

Con dichos reglamentos se establecen normas comunes para todas las titulizaciones, y constituyen un marco para que los productos de titulación sean seguros, simples y transparentes, al tiempo que estén normalizados y suficientemente supervisados, y que contribuya a diferenciarlos de los instrumentos financieros más complejos y arriesgados.

La segunda de las iniciativas que se consideró prioritario abordar en el marco de la UMC tiene que ver con los folletos de emisión de valores. Se trata de simplificar las normas, racionalizar los procedimientos administrativos y, en definitiva, abaratar y simplificar los trámites en el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los mercados de capitales.

Para satisfacer ese objetivo de simplificación, la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento sobre folletos de emisión el 30 de noviembre de 2015, cuya versión definitiva fue publicada el 14 de junio de 2017.

Con el nuevo Reglamento se simplifican los requisitos de emisión de valores, de tal manera que no existe obligación de elaboración de folleto para emisiones por importe inferior a 1.000.000 de euros (frente a los 100.000 de límite anterior), incluyendo adicionalmente la posibilidad de que los Estados miembros eleven esa exención, para emisores que consideren pequeños, hasta los 8.000.000 de euros de importe de emisión.

Pero no solo se modifican los umbrales, sino que se establece la posibilidad de un folleto muy simplificado (*EU Growth Prospect*) para empresas pequeñas (menos de 500 empleados) que coticen en mercados de pymes en expansión, o para emisiones pequeñas de empresas ya cotizadas.

Por otra parte, y en aras de favorecer que ese acceso de pymes a los mercados tenga también un ámbito crecientemente europeo, la Autoridad Europea de

Valores y Mercados (ESMA) facilitará un acceso gratuito en formato electrónico —de hecho, ya no será exigible la versión en papel— a todos los folletos de emisión aprobados en la UE.

Junto a las iniciativas sobre titulización y folleto de emisión, una tercera línea de acción prioritaria tiene que ver con la regulación de las insolvencias y reestructuraciones empresariales, cuya heterogeneidad entre Estados miembros se considera una de las principales barreras a las inversiones transfronterizas. La Unión Europea se caracteriza por una gran dispersión e ineficiencia en cuanto a marcos de insolvencia empresarial, lo que conduce a grandes incertidumbres en cuanto a la recuperabilidad (porcentaje y tardanza) en los procedimientos concursales.

El establecimiento de unos estándares homogéneos sería altamente deseable y sin duda tendría efectos muy beneficiosos para la inversión empresarial transfronteriza en la UE, que en última instancia constituye uno de los grandes objetivos de la UMC. Pero ello va a ser un camino lento y complejo, en la medida en que requiere modificaciones legislativas de gran calado, tanto a escala europea como de los diferentes Estados miembros, por lo que no cabe albergar grandes esperanzas de avances en el corto plazo.

De hecho, en una situación similar cabe situar a otro de los grandes obstáculos para una verdadera UMC, cual es el de la asimetría existente en el tratamiento fiscal recibido por los instrumentos de deuda y los representativos de recursos propios en la financiación empresarial. El hecho de que los intereses de la deuda sean deducibles fiscalmente en la mayoría de los países, mientras que no lo es el coste de los recursos propios (dividendos y/o ganancias de capital), supone un claro incentivo para fundamentar el crecimiento empresarial en el endeudamiento excesivo a costa de una menor presencia de recursos propios, que son una fuente de financiación más estable y favorable al crecimiento empresarial. En este ámbito de la fiscalidad empresarial, al igual que ocurre con el de la normativa sobre insolvencias, las competencias

legislativas residen en los Estados miembros, por lo que los avances hacia una mayor homogeneización en dicho ámbito serán sin duda lentos.

Pero esa lentitud que emerge en torno a ámbitos muy condicionados por las competencias nacionales no debe impedir realizar avances en otros ámbitos, tal vez menos rompedores, pero sin duda configuradores de un marco envolvente en el que la integración europea vaya tomando cuerpo de una forma natural.

### **Impulso reciente a la UMC**

En esa necesidad de dar pasos adicionales hacia la CMU cabe sin duda valorar muy positivamente el paquete de desarrollos que han tenido lugar en los primeros meses de 2018, con media docena de avances que podríamos clasificar en tres ámbitos de mercado carácter complementario.

Por un lado, y con una perspectiva más concreta e inmediata, el impulso a nuevas modalidades de financiación, especialmente apropiadas para las pymes, así como para que los bancos puedan liberar capacidad financiera para prestar a dicho tipo de empresas.

— Estudio sobre el mercado de colocaciones privadas (*private placement*) en Europa. Con ello se trata de dinamizar una fuente de financiación que está muy extendida en Estados Unidos, pero apenas en Europa, y muy apropiada para empresas de reducida dimensión, para las que emitir instrumentos financieros (de renta fija o variable) en mercados puede resultar muy gravoso, por los elevados costes fijos y requerimientos de información. El mercado de colocación privada opera con unos requisitos mucho menores, pero a cambio de ello está acotado en cuanto a la gama de inversores a los que se dirige.

— Propuesta de regulación sobre plataformas de financiación participativa (*crowdfunding* y *peer to peer lending*). Se trata de una modalidad de financiación muy «democrática», en la medida en que su distribución se realiza de forma muy abierta, generalmente en la Red, y que admite captaciones de financiación

muy reducidas, por lo que es especialmente apropiada para las pymes, con muy reducidos costes de transacción y capacidad de llegar a un amplio número de pequeños financiadores, siendo esa granularidad, así como el carácter abierto, y en cierta medida anónimo, de su distribución en red lo que requiere una regulación especial, y la máxima armonización entre países europeos.

— Nueva regulación favorecedora del mercado de cédulas (*covered bonds*). Dicho mercado, que sufrió un extraordinario retroceso con la crisis, requiere de una regulación más homogénea en Europa, y con una mayor claridad en cuanto a los activos que componen el colateral que actúa de garantía de las cédulas emitidas. Con ese esfuerzo de regulación y homogeneización se pretende apoyar el resurgir del mercado, condición necesaria para que los bancos puedan retomar su actividad emisora, que les permitiría liberar capacidad de préstamo, especialmente a pymes.

— Aceleración del saneamiento de activos bancarios (NPL). En la misma línea que la anterior, con esta iniciativa se persigue alcanzar una mayor credibilidad de los bancos, así como aligerar sus balances y reactivar el flujo de financiación bancaria a pymes.

Junto a esos impulsos a nuevos instrumentos financieros para pymes, el reciente paquete de iniciativas en torno a la CMU desarrolla otros dos con un componente mucho más estructural.

En primer lugar, el de la innovación financiera y su asociación con las tecnologías digitales, cuyo papel en la configuración de los mercados financieros del futuro —un futuro que ya está aquí— es clave, y que sin embargo no cuenta con un marco normativo común en Europa. En este sentido, es de agradecer la inclusión en el paquete de la UMC de una nueva iniciativa no legislativa, con el objetivo de promocionar el desarrollo del sector *Fintech* y trabajar para garantizar un marco regulatorio equilibrado que proporcione confianza tanto a compañías como a inversores, proteja a los consumidores, y permita el crecimiento de esta industria.

## Las finanzas sostenibles en la UMC

Finalmente, un ámbito que ha cobrado una relevancia creciente en la UMC es el referido a las finanzas sostenibles, y especialmente las vinculadas a los riesgos derivados del cambio climático, que han recibido un renovado impulso en el marco de la UMC con la adopción del Plan sobre financiación del desarrollo sostenible en el paquete de medidas aprobadas en marzo.

Como hemos destacado recientemente en Ontiveros (2017), ese impulso ha venido de la mano de la concreción de acciones destinadas a satisfacer los compromisos de la UE con los objetivos definidos en el Acuerdo de París de diciembre de 2015, suscrito por 170 países, que define la transición hacia una economía baja en carbón. En Europa ese compromiso se ha concretado en reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 40 por 100 en todos los sectores de la economía en el horizonte de 2030. Ello significa que hay que adoptar políticas que faciliten la transformación hacia modelos de negocio de las empresas más eficientes en la utilización de los recursos y más circulares. Y en ello, las finanzas tienen mucho que hacer. Se ha estimado que para cumplir esos compromisos europeos serán necesarias inversiones en torno a 180.000 millones de euros anuales en sectores diversos: renovación de edificios hacia una mayor eficiencia, generación y transmisión de energía mediante fuentes renovables y transporte de bajo carbón, entre otros. Se trata de inversiones cuya cuantía excede a la capacidad actual de los presupuestos públicos y, en consecuencia, requieren la participación de inversores privados y el consecuente despliegue de instrumentos que las vehiculen. Es en este punto en el que el fortalecimiento de las modalidades de «financiación verde» se ha constituido en una de las finalidades sobrevenidas de la UMC.

Así se refleja en el informe *Financing a Sustainable European Economy*, versión final de los trabajos llevados a cabo por el High-Level Expert Group on

Sustainable Finance (HLEG), creado a iniciativa de la Comisión Europea a finales de 2016. Ha estado presidido por Christian Thimann, Director de Estrategia, Sostenibilidad y Asuntos Públicos del Grupo Axa, al que han acompañado profesionales de los destinos ámbitos de la industria de servicios financieros.

Se trata de un trabajo valioso, llamado a inspirar las actuaciones que en esa materia adopte la UE, y que se ha convertido en el mencionado Plan de Acción, al que seguirán propuestas legislativas: «para convertir Europa en el centro de gravedad de la inversión global en una economía baja en carbón, eficiente en la utilización de los recursos y circular».

La Comisión ha comprometido las adaptaciones regulatorias necesarias para que sea posible la movilización de la capacidad de captación de fondos privados para las inversiones necesarias. También se reconoce en el informe la necesidad de transformar la cultura de algunos sistemas financieros, creando los incentivos necesarios para que ese tipo de inversiones sea posible. La Comisión ya había reconocido en junio pasado, con ocasión de la revisión del plan de acción de la UMC, que sería necesaria «una profunda reingeniería de los sistemas financieros para que las inversiones se hicieran más sostenibles», comprometiendo iniciativas tendentes a adecuar la información, los *ratings* crediticios, los estándares contables y los procesos de supervisión a ese propósito. En concreto, se especificaron los deberes de los propietarios de activos y gestores de carteras de «integrar las consideraciones ambientales, sociales y de gobernanza en la toma de decisiones».

Uno de los aspectos más relevantes del Plan es el establecimiento de una taxonomía sobre los posibles destinos de los instrumentos de financiación e inversión susceptibles de ser considerados «sostenibles», entre otros los populares «bonos verdes». Además de los Green Bond Principles (GBP), definidos en el seno de la International Capital Market Association (ICMA), como guías que han de satisfacer los emisores de ese tipo de bonos, el informe del HLEG concreta aún más,

recomendando a la Comisión Europea que introduzca oficialmente un «EU Green Bond Standard (EU GBS)» y un etiquetaje específico para esos instrumentos. Transformaciones todas ellas en la dirección de que esas exigencias medioambientales trasciendan del cortoplacismo al uso que informa a los agentes en la adopción de decisiones de inversión y financiación y, con ello, que influyan de forma significativa en la UMC.

### Referencias bibliográficas

- [1] ALLEN, F. y GALE, D. (2000). *Comparing Financial Systems*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- [2] ALLEN, F.; GU, X. y KOWALEWSKI, O. (2017). «Financial Structure, Economic Growth and Development», *IÉSEG Working Paper Series 2017-ACF-04*.
- [3] BANCO CENTRAL EUROPEO (2017). *Financiaci3n en Europa*, mayo.
- [4] BERGES, A. y ONTIVEROS, E. (2014). «Financiación de la economía: bancarización frente a mercados», en *Mediterráneo Económico*, nº 25, pp.195-212.
- [5] BERGES, A.; GUILLÉN, M.; MORENO, J.P y ONTIVEROS, E. (2014). *A New Era in Banking: The Landscape After the Battle*. Ed. Bibliomotion Inc, Massachusetts, USA, 186 pp.
- [6] BUSCH, D. (2017). «A Capital Markets Union for a Divided Europe». *Journal of Financial Regulation*, vol. 3, pp. 262-279.
- [7] COMISI3N EUROPEA (2016). *Crowdfunding in the Capital Markets Union*. Staff Working Document, mayo.
- [8] COMISI3N EUROPEA (2017a). *Mid-Term Review of the Capital Markets Union Action Plan*.
- [9] COMISI3N EUROPEA (2017b). *Annual Report on European SME's 2016-2017*. Noviembre.
- [10] COMISI3N EUROPEA (2017c). *Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets - Capital Markets Union*. Consultation Document: Building a Proportionate Regulatory Environment to Support SME Listing, diciembre.
- [11] DEMERTZIS, M.; MERLER, S. y WOLFF, G. (2017). «Capital Markets Union and the Fintech Opportunity». *Bruegel Policy Contribution*, nº 22, septiembre.
- [12] DEMIRGUC-KUNT, A.; FEYEN, G. y LEVINE, R. (2012). «The Evolving Importance of Banks and Securities Markets». *World Bank Economic Review*.
- [13] LANN00, K. (2015): «Which Union for Europe's Capital Markets?» *ECMI Policy Brief*, nº 22, febrero.
- [14] LEVINE, R. (2002). «Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which is Better?», *William Davidson Working Paper*, nº 442, febrero.

[15] ONTIVEROS, E (2018). «Las finanzas sostenibles en la Unión de los Mercados de Capitales», *Finanzas a las nueve*. Blog de Afi en *El País*, 13 febrero.

[16] STANDER, P. (2016). «What will Happen with Capital Markets Union after Brexit?», *Jacques Delors Institute Policy Papers*, nº 181, diciembre.

[17] TOMADAKIS, A. (2017). «Developing EU Capital Markets for SME's: Mission Impossible?». *European Capital Markets Institute, ECMI Commentary*, nº 46, septiembre.

[18] VERON, N. y WOLFF, G. (2015). «Capital Markets Union: A Vision for the Long Term». *Bruegel Policy Contribution*, nº 5.

## ***Mujeres emprendedoras entre los siglos XVI y XIX***



El Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad coeditan esta monografía en la que se presenta una semblanza de mujeres emprendedoras que, superando las dificultades impuestas por la estructura social y la regulación jurídica de su época, consiguieron ejercer una labor activa en la producción de bienes y servicios. A lo largo de once capítulos, algunos dedicados a figuras concretas y otros centrados en grupos profesionales, se brinda un recorrido por la vida y logros de una serie de mujeres de distintas épocas que se integraron en sectores de actividad en los que apenas se contaba con ellas, tales como el refinado de petróleo, la banca, la avicultura o la dirección de compañías teatrales. Se trata no solo de reivindicar la participación femenina en el progreso socioeconómico, sino también de rendir homenaje al espíritu emprendedor de tantas mujeres que dejaron su huella en la historia a pesar de quedar olvidadas.

**Número de páginas:** 158

**Precio papel:** 5,00 €

**Pdf:** 3,00 €

(IVA incluido)

Antonio Carrascosa Morales\*

# EL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO MARCO EUROPEO DE RESOLUCIÓN BANCARIA

*En este artículo se analizan los elementos básicos del nuevo marco de resolución bancaria. El artículo comienza con la definición de inviabilidad de un banco y la necesidad de decidir si ese banco se resuelve o se liquida. En principio, las entidades bancarias deberían poder liquidarse, excepto si la resolución es necesaria para el interés público. A continuación, se analizan algunos elementos fundamentales de un proceso de resolución: la valoración del banco y los instrumentos y estrategias de resolución. Dentro de los instrumentos de resolución destaca la recapitalización interna o bail-in; por eso se dedica un apartado a la obligación de mantener un mínimo de pasivos elegibles (MREL, en inglés) que facilite dicho bail-in. El artículo finaliza con la revisión del Fondo Único de Resolución (SRF, en inglés) y de una cuestión básica para ejecutar una resolución efectiva, el suministro de liquidez en resolución.*

**Palabras clave:** bancos centrales, control bancario, macroeconomía.

**Clasificación JEL:** E44, E58, G28.

## 1. Introducción

La reciente crisis financiera generó múltiples perturbaciones económicas y financieras. El impacto sobre la banca mundial fue muy significativo, siendo necesaria la inyección de ingentes sumas de dinero público para facilitar su rescate. La Unión Europea no fue una excepción. Con el objeto de estar mejor preparados para afrontar e, incluso, prevenir una próxima crisis,

el G20 lanzó una serie de iniciativas que han acabado plasmándose en nuevas normas para el sector bancario en los principales países del mundo.

Una pieza clave de esta nueva normativa es el régimen de resolución bancaria. El punto de partida de dicha normativa son los *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, del Financial Stability Board (FSB). Su objetivo básico era establecer un nuevo régimen para resolver entidades financieras de manera ordenada sin contar con el dinero de los contribuyentes y manteniendo sus funciones críticas.

En Europa esta iniciativa acabó plasmándose en dos normas fundamentales: la Directiva de Reestructuración

---

\* Consejero Ejecutivo de la Junta Única de Resolución.

Las opiniones reflejadas en este artículo están realizadas a título personal por el autor y no representan las de la institución citada.

y Resolución de Entidades de Crédito (BRRD por sus siglas en inglés)<sup>1</sup>, que establece el nuevo marco regulatorio para gestionar la crisis de un banco en recuperación y en resolución; y el Reglamento que regula el Mecanismo Único de Resolución (SRMR, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>, es decir, el marco institucional específico para resolución bancaria en la Unión Bancaria.

De hecho, la crisis financiera en algunos países europeos puso a prueba la fortaleza de la unión monetaria. Desde el nacimiento del euro, muchos autores habían puesto de manifiesto la necesidad de completar dicha unión y la crisis facilitó o forzó la puesta en marcha de esas medidas. Entre otras, hay que destacar la Unión Bancaria. Pues bien, el segundo de los pilares de la Unión Bancaria<sup>3</sup> es el Mecanismo Único de Resolución (SRM, por sus siglas en inglés) que cuenta con una Junta Única de Resolución como autoridad competente, que actúa coordinadamente con las autoridades nacionales de resolución (NRA, por sus siglas en inglés).

## 2. La inviabilidad de un banco

### Definición

Siguiendo la BRRD, en su artículo 32.4, un banco es inviable o es probable que lo sea si se produce cualquiera de las siguientes circunstancias:

<sup>1</sup> Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo. Diario Oficial de la UE del 12.6.2014.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010. Diario Oficial de la UE del 30.7.2014.

<sup>3</sup> El primer pilar de dicha Unión es el Mecanismo Único de Supervisión.

— La entidad ha infringido (o es probable que infrinja, en un futuro cercano) los requisitos para conservar su autorización.

— El activo de la entidad es inferior a su pasivo (o es probable que lo sea próximamente).

— La entidad no puede hacer frente al pago de sus deudas o pasivos a su vencimiento (o es probable que no pueda hacerlo en un futuro cercano).

— La entidad requiere ayuda financiera pública extraordinaria (excepto en situaciones tasadas que establece la Directiva en ese mismo artículo).

Es importante recordar que la crisis de un banco no tiene por qué suponer la crisis de todo el sistema bancario. De hecho, las normas de resolución bancaria no intentan evitar la crisis de entidades bancarias concretas. Lo que se busca es, una vez producida una crisis, procurar que su gestión sea adecuada, evitando inestabilidad financiera.

### Liquidación versus resolución

El principio general de la BRRD es que las entidades puedan liquidarse, excepto si la resolución es necesaria para el interés público. Habrá interés público cuando la resolución permita alcanzar, de forma proporcionada, uno o varios de los objetivos especificados en el artículo 31.2 de la BRRD, lo que no sería posible con la liquidación de la entidad.

Los objetivos de la resolución mencionados en dicho artículo son: *i)* mantener la continuidad de las funciones críticas de la entidad; *ii)* evitar un impacto negativo sobre la estabilidad financiera, previniendo el contagio y manteniendo la disciplina de mercado; *iii)* minimizar las ayudas financieras públicas; *iv)* proteger a los depositantes cubiertos por los esquemas de garantía de depósitos; y *v)* proteger los fondos y activos de los clientes de la institución.

A la vista de estos objetivos, puede concluirse que muchas entidades bancarias sin funciones críticas que preservar, por su fácil sustitución, y escaso impacto sistémico (generalmente, las de menor tamaño), deberían

liquidarse, en caso de inviabilidad, quedando la resolución para las entidades más grandes y menos sustituibles.

Una resolución, en el nuevo régimen legal, supone cumplir unos principios generales que la convierten en una especie de reestructuración ordenada bajo la gestión de una autoridad especializada en resolución bancaria, que a la vez logra mantener las funciones críticas que el banco presta a la economía. Destaquemos algunos de estos principios: *i)* los accionistas de una entidad deben asumir en primer lugar, las pérdidas; *ii)* los acreedores deben asumir pérdidas después de los accionistas y siguiendo el orden de prelación de acreedores establecido para los procedimientos de insolvencia ordinarios; *iii)* el consejo de administración y alta dirección de la entidad deberán ser sustituidos, excepto en casos justificados, debiendo cooperar en el logro de los objetivos de la resolución; *iv)* las personas físicas y jurídicas deberán responder por las responsabilidades incurridas en la quiebra de la entidad; *v)* los depósitos cubiertos deben quedar plenamente protegidos; y *vi)* los acreedores de la entidad no deben incurrir en más pérdidas que aquellas en las que podrían haber incurrido en caso de liquidación.

### 3. Valoración de la entidad

#### Introducción

Según el artículo 36 de la BRRD, el objetivo de una valoración es triple: primero, informar a la autoridad de resolución si la entidad cumple las condiciones para su resolución (o para una amortización o conversión de instrumentos de capital); segundo, informar a la autoridad de resolución sobre la estrategia y los instrumentos de resolución que pueden aplicarse; y, tercero, asegurar que los accionistas y acreedores no incurren en mayores pérdidas en resolución que en liquidación. Coloquialmente, a estas tres valoraciones se les denomina, respectivamente, valoración 1, 2 y 3.

La normativa señala expresamente que la valoración 1 debe ser justa y realista. Para la valoración 2 se añade el calificativo de prudente.

Una cuestión que es general a todas las valoraciones es la necesidad de información fiable y rápida por parte de las entidades bancarias. Para conseguir este objetivo, las autoridades de resolución deben dar prioridad a este tema durante la planificación de la resolución. La falta de sistemas adecuados de gestión de la información podría ser calificada como un obstáculo, incluso material, a la resolución de una entidad.

#### Valoración 1

Esta valoración debe ser consistente con las normas contables y regulatorias aplicables y puede ser realizada por un experto independiente o por la propia autoridad de resolución. Está claro que el foco de dicha valoración será distinto si la insolvencia o posibilidad de insolvencia (FOLTF, en inglés) es por una crisis de liquidez o por un incumplimiento de los requisitos de capital.

En principio, esta valoración deberá recoger una actualización o revisión de la información contable y regulatoria de la entidad, siendo un *input* básico para ello la declaración de FOLTF. Si dicha declaración no incluye aquella actualización o revisión, está claro que la valoración 1 puede ser utilizada para identificar una posible aplicación incorrecta de las normas contables o regulatorias. Parece que la norma lo que busca es que la autoridad de resolución tenga su propia voz sobre la insolvencia de la entidad, lo que puede ser razonable, desde un punto de vista conceptual (la reciente crisis financiera ha podido justificar esta función de la autoridad de resolución), aunque en la práctica no deja de ser un gran desafío.

#### Valoración 2

La valoración 2, además de justa, debe ser realista y prudente, con el objetivo de reconocer todas las pérdidas en el momento en que vayan a aplicarse las herramientas de resolución.

A diferencia de la valoración 1, la 2 debe determinar el valor económico de la entidad, es decir, debe tener en cuenta el valor presente de los flujos de caja

esperados y todos los factores o contingencias que puedan afectar a este valor. En función de los instrumentos de resolución que vayan a aplicarse se utilizarán distintos criterios de valoración, ya que no es lo mismo mantener unos activos que venderlos o liquidarlos. Asimismo, deberán estimarse probabilidades de impago y la severidad de las pérdidas si ocurren. Una valoración económica nunca es absoluta. El valorador parte de unos supuestos concretos; aplica una metodología específica; considera escenarios más o menos adversos para realizar ajustes en los elementos del balance, lo que supone obtener rangos de valoraciones; la información necesaria no está siempre disponible; etc. En todo caso, el valorador debe explicar en su informe los supuestos y metodologías utilizadas y cómo afectan a los resultados de la valoración.

Los objetivos (y efectos) de la valoración 2 serán diferentes en función de los instrumentos de resolución que vayan a utilizarse. En un *bail-in*, la valoración será clave para decidir el nivel al que debe llegar la cancelación o dilución de las acciones y la reducción o conversión de pasivos elegibles, así como la ecuación de canje o ratio de conversión. En la segregación de activos y la creación de un banco puente, informará sobre los activos, derechos, pasivos o acciones que deben ser transferidos, así como sobre el valor de dicha transferencia. En una venta de negocio, la valoración será utilizada por la autoridad de resolución para establecer las condiciones comerciales de la venta, aunque es obvio que el precio de la operación será el resultado del proceso competitivo que habrá realizado la autoridad de resolución. Si tomamos como ejemplo el único caso de resolución adoptado por la SRB hasta el momento, con la misma valoración 2, el resultado sobre la reducción de valor soportado por accionistas y tenedores de otros instrumentos elegibles habría sido diferente si el precio obtenido en la subasta hubiera sido mayor o menor del conseguido realmente. Por tanto, la venta del negocio es el único instrumento de resolución en el que las pérdidas para accionistas y acreedores no vienen determinadas por la valoración

económica realizada por un experto independiente, sino por el precio obtenido en el proceso de venta.

Si, por razones de urgencia, se realiza una valoración 2 provisional, ésta deberá contener un *buffer* realista que permita la total absorción de pérdidas.

### Valoración 3

La valoración 3 requiere la clasificación de los pasivos de la entidad (incluidos los contingentes) según su nivel de prelación aplicando el régimen general de insolvencia, para determinar qué resultado (recuperación de sus créditos) habrían obtenido en el caso de no haber puesto el banco en resolución.

Esta valoración tiene un claro desafío: la falta de homogeneidad de los regímenes de insolvencia en los distintos países europeos, lo que dificulta su consistencia.

## 4. Instrumentos de resolución

### Introducción

La BRRD establece que pueden usarse cuatro instrumentos de resolución: la recapitalización interna (*bail-in*), la venta de negocio, la segregación de activos y el banco puente. Una característica común a estos instrumentos es que, en aras de apoyar la estabilidad financiera y el resto de objetivos de la resolución, se aplicarán sin requerir consentimiento alguno de los accionistas o acreedores de la entidad en resolución.

### Recapitalización interna o *bail-in*

La recapitalización interna busca la continuidad del banco después de la resolución, tras la necesaria absorción de pérdidas y su adecuada recapitalización. Para ello: *i)* se puede reducir, incluso a cero, el importe nominal de acciones u otros instrumentos de capital; *ii)* reducir, incluso a cero, el importe principal o pendiente de pago de ciertos pasivos de la entidad; *iii)* convertir estos pasivos en acciones ordinarias u otros instrumentos

de capital de dicha entidad; *iv*) cancelar acciones, otros instrumentos de capital e instrumentos de deuda emitidos por la entidad en resolución; *v*) exigir a la entidad en resolución que emita nuevas acciones u otros instrumentos de capital (incluidas las acciones preferentes y los instrumentos convertibles contingentes); y *vi*) modificar el vencimiento de los instrumentos de deuda y de otros pasivos admisibles emitidos por la entidad en resolución, así como los intereses pagaderos por tales instrumentos o su fecha de vencimiento (incluida la suspensión de su pago durante un período limitado).

Estas facultades de amortización o conversión no se aplicarán<sup>4</sup> a: *i*) depósitos cubiertos; *ii*) pasivos garantizados; *iii*) pasivos resultantes de la tenencia por la entidad de activos o dinero de clientes derivados de la gestión de instituciones de inversión colectiva; *iv*) pasivos en fideicomiso; *v*) pasivos con entidades (excluidas las del propio grupo) con plazo de vencimiento inicial inferior a siete días; *vi*) pasivos con plazo de vencimiento restante inferior a siete días con sistemas de negociación; *vii*) pasivos con empleados y acreedores comerciales cuando presten servicios esenciales para la continuidad del negocio; *viii*) pasivos con autoridades fiscales o de la Seguridad Social, siempre que sean preferentes en caso de insolvencia; y *ix*) pasivos contraídos con sistemas de garantía de depósitos.

En circunstancias excepcionales, la autoridad de resolución podrá excluir total o parcialmente del ámbito del *bail-in* ciertos pasivos, siempre que:

— No sea posible la aplicación del *bail-in* dentro de un plazo razonable.

— La exclusión sea estrictamente necesaria y proporcionada para conseguir la continuidad de las funciones críticas de la entidad.

— La exclusión sea estrictamente necesaria y proporcionada para mantener la estabilidad financiera del Estado miembro o de la Unión.

— El *bail-in* origine una destrucción de valor tal, que los acreedores perderían más que si dichos pasivos se hubieran excluido.

Esta exclusión discrecional puede conllevar un mayor *bail-in* de otros instrumentos. Si esa repercusión a otros acreedores no se produce, el Fondo Único de Resolución puede efectuar una contribución, siempre que se haya alcanzado un *bail-in* mínimo del 8 por 100 de los pasivos totales, incluidos los fondos propios, y que el importe no exceda el 5 por 100 de dichos pasivos. Superado dicho porcentaje, se podrán utilizar fuentes alternativas de financiación, incluido el SRF, si se ha aplicado el *bail-in* a todos los pasivos no garantizados, no preferentes de la entidad, incluidos los depósitos no elegibles (definidos en el artículo 5 de la Directiva de esquemas de garantía de depósitos)<sup>5</sup>.

Una exclusión discrecional requiere una notificación previa a la Comisión Europea. Si se requiere el uso del SRF, la Comisión deberá autorizar la exclusión, sin perjuicio de la aplicación del marco de ayudas de Estado.

Un requisito fundamental de este instrumento es que, además de cumplir con los mencionados objetivos de una resolución, consiga la solidez financiera y la viabilidad a largo plazo de la entidad en resolución. Para ello, habrá que aprobar un plan de reestructuración de la entidad.

### La venta de negocio

La venta de negocio debe entenderse en un sentido amplio de venta de acciones de la entidad o venta de todos o parte de sus activos, derechos o pasivos. El procedimiento de venta debe ser, en principio, transparente y competitivo.

<sup>4</sup> Sobre las exclusiones hay también que tener en cuenta el Reglamento Delegado (UE) 2016/860 de la Comisión de 4 de febrero de 2016 por el que se determinan las circunstancias en las que es necesaria la exclusión de la aplicación de las competencias de amortización o de conversión en virtud del artículo 44, apartado 3, de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (Diario Oficial de 1.6.2016).

<sup>5</sup> Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (Diario Oficial de 12.6.2014).

En términos prácticos, cuando el instrumento de resolución preferido en el plan de resolución de la entidad es la venta de negocio, si se inicia un proceso de resolución siempre hay que trabajar otras alternativas, ya que la existencia de un comprador nunca está garantizada. Esto puede tener sus implicaciones en el mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) exigidos a estas entidades.

Aunque, en teoría, el instrumento de venta de negocio pueda aplicarse, además de al banco en su totalidad, a activos y pasivos específicos (esto permitiría limitar el perímetro de la venta a activos que sean interesantes para el comprador), en la práctica, esta segunda alternativa presenta muchas más dificultades operativas que la venta del banco.

Aparentemente, el uso de la venta de negocio podría parecer menos desventajosa para accionistas y acreedores del banco en dificultades que una recapitalización interna (*bail-in*), en la medida en que se pueden beneficiar de un precio de compra atractivo. En la práctica, esto no tiene por qué ser así. En la venta del banco, total o parcial, puede surgir un desequilibrio patrimonial que deberá ser cubierto por los accionistas y acreedores de ese banco, de conformidad con los principios generales de la resolución bancaria. Por tanto, cuando se gestiona la crisis de un banco no hay que olvidar que el resultado final dependerá de la calidad del balance de la entidad. En el paradigma actual de resolución, con independencia de qué instrumento de resolución se utilice, los accionistas y acreedores de la entidad en dificultades deben ser los primeros en absorber las pérdidas que se generen.

Una cuestión interesante es la relación entre este instrumento y la valoración económica de la entidad, cuya realización debe llevarse a cabo antes de la aplicación de cualquier decisión de resolución. El artículo 38.3 de la BRRD establece que las autoridades de resolución adoptarán todas las medidas razonables para asegurar que la transmisión se realice en condiciones de mercado que sean acordes con la valoración mencionada, teniendo en cuenta, eso sí, las circunstancias

de cada operación. Como el artículo 36.4.f aclara que el objetivo de la valoración, cuando se aplique la venta de negocio, es informar la decisión sobre los activos y pasivos que van a transferirse y las condiciones de mercado mencionadas anteriormente, queda claro que la valoración, que siempre incluye unos rangos, no determina el precio de la transmisión y, por tanto, el importe de la posible reducción o conversión de capital y otros instrumentos financieros necesarios para absorber pérdidas y recapitalizar la entidad en resolución. Está claro que con una misma valoración puede haber un nivel diferente de reducción o conversión de capital, dependiendo del precio que se obtenga en el proceso de venta. Incluso podría no haber amortización o conversión, si el precio de venta es claramente positivo.

Como siempre hay que intentar maximizar, en la medida de lo posible, el precio de la transmisión, ésta debe realizarse, en principio, siguiendo un procedimiento transparente y objetivo. La Directiva, en su artículo 39.3, establece que la autoridad podrá apartarse de dicho procedimiento cuando se estime que puede perjudicar el cumplimiento de uno o varios objetivos de la resolución, especialmente cuando pueda afectar negativamente a la estabilidad financiera.

Hay otros aspectos interesantes de este instrumento de resolución:

— La preparación de este instrumento bastante antes de la posible resolución es fundamental para conseguir un resultado satisfactorio. Esto suscita varios temas complejos de tratar. La apertura temprana de un *virtual data room* (VDR), para que puedan acceder los potenciales adquirentes con tiempo suficiente para que puedan realizar una oferta en las mejores condiciones (de información) posibles, puede generar alguna resistencia en el banco con problemas y en algunas autoridades, ya que cualquier filtración puede generar una fuga de depósitos e incluso acelerar la propia resolución de la entidad. Por ello, hay que tomar todas las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la operación.

— La apertura del VDR puede desincentivar las operaciones privadas de venta antes de la resolución,

porque los potenciales adquirentes pueden preferir presentar una oferta en un escenario de resolución al estimar que la autoridad va a aceptar un precio más bajo que en un proceso fuera de resolución. Esta situación no tiene por qué producirse, ya que la valoración 2 informa a la autoridad de resolución respecto a las condiciones de la venta (los licitadores, obviamente, no conocen esa valoración), lo que significa que cualquier precio no tiene por qué ser aceptado. Además, si una operación privada de venta prospera, el valor de la franquicia del banco en dificultades se mantiene en mayor medida. Tampoco hay que olvidar que en determinadas situaciones, por ejemplo, en un escenario de potencial riesgo sistémico, la resolución de un banco puede afectar a otras entidades, incluidas las que son candidatas a adquirir la entidad en resolución.

— A pesar de estos posibles inconvenientes, es necesaria la apertura de una VDR, ya que de lo contrario la operación puede fracasar o las ofertas pueden realizarse a precios inferiores (la falta de información tiende siempre a reducir el precio).

### Segregación de activos

En algunos casos, se ha podido contrastar una clara falta de interés por determinados activos de un banco en resolución (generalmente, en situación de mora). Una alternativa que podría generar más valor para accionistas y acreedores del banco en dificultades es la segregación de dichos activos y su gestión, a largo plazo, por un vehículo especializado, aunque, como veremos más adelante, eso dependerá del precio de transferencia de esos activos.

Con este instrumento de resolución se realiza la transmisión de activos, derechos o pasivos de un banco en resolución a una entidad de gestión de activos (AMV, por sus siglas en inglés). Una AMV debe ser total o parcialmente pública y, en todo caso, el control será ejercido por la autoridad de resolución. Dicha entidad gestionará los activos con el objetivo de maximizar su valor a través de una liquidación ordenada.

Como se ha dicho anteriormente, en este caso, el papel de la valoración independiente es clave. Este instrumento, según el artículo 37.5 de la BRRD, debe ser usado siempre junto al de recapitalización interna.

La segregación de activos plantea varios temas de interés:

— Una AMV es, en principio, más adecuada para la gestión de pocas categorías de activos, con un precio medio relativamente alto y, generalmente, con colateral. La SAREB responde a ese patrón. El precio de transferencia es el elemento clave de la constitución de una AMV. Al igual que con el banco puente, un precio de transferencia más conservador generará más pérdidas al banco cedente en el momento de la transferencia y reducirá la generación de pérdidas futuras en la AMV. La norma prevé que la transferencia de los activos se realice a precios de mercado. En efecto, si se realiza a un precio por encima del de mercado, además de enfrentarse a problemas derivados de las normas de ayuda de Estado, se estará produciendo una transferencia de renta de los propietarios del vehículo de gestión de dichos activos a los accionistas y acreedores del banco cedente.

— La financiación de la AMV es siempre uno de los temas más controvertidos. De hecho, dicha financiación es el mayor obstáculo a la existencia de AMV mayoritariamente privadas. La fórmula que más se ha utilizado antes de la BRRD es la emisión de bonos sénior con una garantía pública. En el marco regulatorio actual, en principio, el Fondo Único de Resolución podría garantizar esos bonos, según el artículo 76.1 del SRMR.

### Banco puente

En este caso, este instrumento permite la transferencia a un banco puente de acciones u otros instrumentos de capital emitidos por una entidad en resolución, así como de activos, derechos o pasivos de dicha entidad.

El banco puente deberá ser total o parcialmente público (por ejemplo, el SRB podría ser uno de esos propietarios). En todo caso, el control de la entidad deberá

ser ejercido por la autoridad de resolución. Según el artículo 41.5 de la BRRD, el funcionamiento del banco puente debería finalizar lo antes posible, y siempre en menos de dos años desde la última transmisión a dicha entidad (este plazo es ampliable si se justifica adecuadamente).

En ocasiones, este instrumento se podría justificar por la necesidad de evitar la venta a un precio muy bajo de un banco en resolución. Habría que matizar que, si un banco puente se constituye sobre la base de unos precios de transmisión sobrevalorados, las normas de ayudas de Estado serán aplicables. Asimismo, se produciría una transferencia de renta entre los propietarios y acreedores del banco en resolución y del banco puente.

Sin embargo, ¿es realista considerar que aplazando la venta de un banco siempre se puede conseguir más valor? En muchas ocasiones, no. Al tener el banco una fecha de caducidad cercana en el tiempo, podría ocurrir que la motivación del personal desaparezca, las estrategias comerciales brillen por su ausencia y, en general, su gestión genere pérdidas durante buena parte de su corta vida. No se puede constituir un banco puente con el objetivo básico de aplazar el reconocimiento de pérdidas en el banco en resolución. Esta tentación puede mitigarse con una valoración justa, prudente y realista de los activos y pasivos que se transfieren.

Aunque la realización de la venta de un banco es siempre una cuestión de precio, en una situación de extraordinaria tensión financiera, incluso con ausencia de potenciales compradores, puede estar más justificada la constitución de un banco puente (que garantice la continuidad en el desarrollo de las funciones críticas del banco en resolución).

En la utilización de un banco puente, al igual que en la segregación de activos, el papel de la valoración es mucho más sustancial que en el caso de utilizar la venta de negocio, ya que el valorador independiente, además de informar la decisión sobre los activos y pasivos que deben transmitirse, determina el contravalor que hay que abonar a la entidad cedente.

## 5. Estrategias de resolución

### Introducción

Para grupos bancarios con presencia en varios países hay que elegir su estrategia de resolución: ¿sobre qué entidad (o punto de entrada) tomará(n) la(s) autoridad(es) las medidas de resolución? En principio, puede haber un punto de entrada único (SPE, en inglés) o múltiple (MPE, en inglés), aunque en realidad se pueden encontrar estrategias híbridas. Para determinar la estrategia de resolución son relevantes varios factores: en primer lugar, el nivel de interdependencia (financiera y operativa) entre filiales y matriz; y, en segundo lugar, la existencia de una o varias autoridades de resolución en los países en que opera el grupo. Hay una cuestión muy significativa en la implementación de las estrategias: la forma jurídica de dicha presencia en otras jurisdicciones, es decir, la existencia de filiales o sucursales.

### Punto de entrada único

Un SPE supone siempre una elevada interconexión operativa y financiera y, frecuentemente, una única autoridad de resolución (en la Unión Bancaria, el SRB o Single Resolution Board).

En un SPE solo hay un punto de entrada en resolución, generalmente la entidad matriz (que puede ser operativa o no). Esto quiere decir que solo una entidad entraría en resolución. Si una filial tiene pérdidas cuantiosas, debe haber mecanismos para que las pérdidas se trasladen a la matriz y ésta capitalice a la filial. Si la matriz es la que tiene dificultades, sus accionistas y acreedores absorberán las pérdidas y recapitalizarán la entidad.

Si el grupo tiene sucursales, esta transferencia de pérdidas/capital no genera ninguna complicación. La situación es más compleja si el grupo se articula a través de filiales (es decir, con personalidad jurídica diferenciada). En este caso, los acreedores e incluso

algunos accionistas de la matriz y filiales pueden ser diferentes, por lo que la absorción de pérdidas de una filial por la matriz solo se producirá si hay instrumentos financieros emitidos por la filial y suscritos por la matriz. Este es el punto de partida del debate sobre el requerimiento mínimo de pasivos elegibles para absorber pérdidas y recapitalizar la entidad en caso de crisis cuando el grupo sigue un SPE. Incluso en la Unión Bancaria, las autoridades de los países de acogida de las filiales de ese tipo de grupos reclaman la imposición de un «MREL interno», que garantice la transferencia de pérdidas/capital.

Una matriz puede defender que garantiza ilimitadamente las obligaciones de sus filiales, incluso en resolución, pero haciendo eso podría estar incumpliendo el principio de que un acreedor no puede estar peor en resolución que en liquidación (NCWO, en inglés). Algunos acreedores o accionistas de la matriz podrían demandar a la entidad porque ésta no tendría que responder ilimitadamente de las pérdidas de la filial en liquidación (más allá del capital y otros instrumentos de deuda intragrupo) y, en cambio, en resolución, sí.

Un SPE, en principio, supone unos menores costes operativos y financieros para una filial (por ejemplo, el único emisor de instrumentos financieros es la matriz). Además del problema de credibilidad mencionado cuando el grupo consta de filiales, su inconveniente principal es la posibilidad de contagio a la matriz del grupo, especialmente cuando la crisis se genera en alguna de sus filiales y el tamaño de éstas es relativamente elevado.

### Punto de entrada múltiple

En este caso, el grado de interdependencia financiera y operativa es reducido, existiendo varios puntos de entrada en resolución (la matriz y, generalmente, algunas filiales). Un MPE supone que la filial es independiente de la matriz por lo que, en caso de resolución, se trata de manera independiente: sus accionistas y acreedores (entre los que puede estar la

matriz) absorben pérdidas y la entidad puede seguir prestando sus funciones críticas. Una crisis significativa de la entidad puede suponer la pérdida del control de la matriz.

Un MPE supone mayores costes financieros y operativos: la filial debe emitir al mercado sus instrumentos de absorción de pérdidas de manera individual, y se renuncia a obtener ciertas economías de escala operativas. A cambio, en el contexto de resolución, supone un menor riesgo de contagio sobre la matriz por la crisis de una filial. La credibilidad del MPE reside en la independencia efectiva de la filial y en que el riesgo reputacional que puede suponer la crisis de una filial no afecte al resto del grupo, lo que será más complicado si la filial representa una parte significativa de dicho grupo.

## 6. El debate sobre el MREL

### Introducción

Uno de los principios inspiradores de las iniciativas del G20 es aquel que exige que los bancos tengan suficiente capacidad de absorción de pérdidas y dispongan, para el caso en que entren en resolución, de una cantidad de pasivos suficientes que permitan recapitalizar la entidad con el mínimo impacto posible en las funciones críticas, en la estabilidad financiera o en los fondos públicos.

Dicho principio se traduce en términos prácticos en que la entidad debe tener unos fondos propios capaces de absorber pérdidas en caso de crisis y una serie de pasivos que la autoridad de resolución pueda convertir en capital (*bail-in*) para que la entidad pueda seguir funcionando con normalidad. La suma de ambas cantidades, la necesaria para absorber pérdidas y la necesaria para recapitalizar la entidad, es lo que se conoce como la capacidad total de absorción de pérdidas de la entidad (TLAC, en inglés).

Las autoridades han analizado y debatido profusamente dos aspectos, el primero, cuál debe ser la

cantidad mínima de pasivos elegibles que deben tener las entidades y el segundo cuáles son los pasivos aceptables para cumplir dicho requisito. A nadie se le escapa que no es creíble utilizar la nómina pendiente de pago de los trabajadores para recapitalizar la entidad sin afectar a sus funciones críticas, o utilizar pasivos que pudieran generar un contagio de la crisis a los sistemas de pagos. No obstante, el elegir determinados pasivos para recapitalizar la entidad frente a otros genera cuestiones de índole legal: ¿cómo evitar que pasivos con igual rango de acuerdo a la normativa concursal puedan ser tratados de forma diferente en resolución? Dos son las potenciales soluciones: *i)* aceptar únicamente como elegibles pasivos subordinados, o *ii)* establecer un sistema indemnizatorio, de tal forma que en el supuesto en que algún acreedor de la entidad resulte peor tratado en resolución de lo que lo hubiera sido en liquidación, sea compensado por la autoridad de resolución por la diferencia.

A nivel internacional, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, en inglés) publicó en noviembre de 2015 un documento de principios que, resumidamente, consideraba un 16 por 100 de los activos ponderados por riesgo (APR) como el mínimo TLAC esperable a partir de 2019 para las entidades consideradas globalmente sistémicas (y un 18 por 100 para 2022). Asimismo, establecía que dichos pasivos debían ser mayoritariamente subordinados de acuerdo con las normas de insolvencia nacionales (de los porcentajes citados, un 2,5 por 100, en 2019, y un 3,5 por 100, en 2022, pueden ser no subordinados).

## El enfoque europeo

La BRRD exige que todas las entidades bancarias europeas dispongan de un mínimo de pasivos elegibles para cumplir con el mencionado principio, el citado MREL. En lugar de fijar un porcentaje, el regulador, consciente de la diversidad de entidades, establece que sea la autoridad de resolución la que fije

la cantidad anualmente. De tal forma que la autoridad de resolución todos los años comunicará a las entidades su requerimiento mínimo de MREL. En materia de pasivos elegibles, la BRRD considera excluidos los siguientes:

— Aquellos excluidos del *bail-in* (véase en este artículo el apartado 4 sobre recapitalización interna).

— Aquellos instrumentos que, aunque no están excluidos del *bail-in*, se excluyen de MREL por cuestiones de orden más pragmático. Así, no son elegibles: pasivos que no estén totalmente desembolsados, pasivos que estén garantizados o financiados por la misma entidad, pasivos con vencimiento inferior al año, pasivos que surjan de derivados, y pasivos considerados preferentes de acuerdo a la jerarquía nacional de insolvencia.

En conclusión, las entidades cumplirán el requisito mínimo principalmente con recursos propios (fondos propios contables, Additional Tier1 o AT1 y Tier 2), deuda subordinada y deuda sénior. Finalmente, la BRRD habilita a las autoridades de resolución para exigir que parte o todo el MREL se cumpla con pasivos subordinados, pudiendo hacer más restrictivo el espectro de pasivos elegibles.

El 23 de mayo de 2016 se publicó el Reglamento delegado de la Comisión con el que se completa la BRRD en materia de MREL<sup>6</sup>, estableciendo una calibración por defecto que básicamente duplica los requerimientos de capital exigidos por el supervisor, puesto que su objetivo sería la recapitalización de la entidad, además de la absorción de pérdidas.

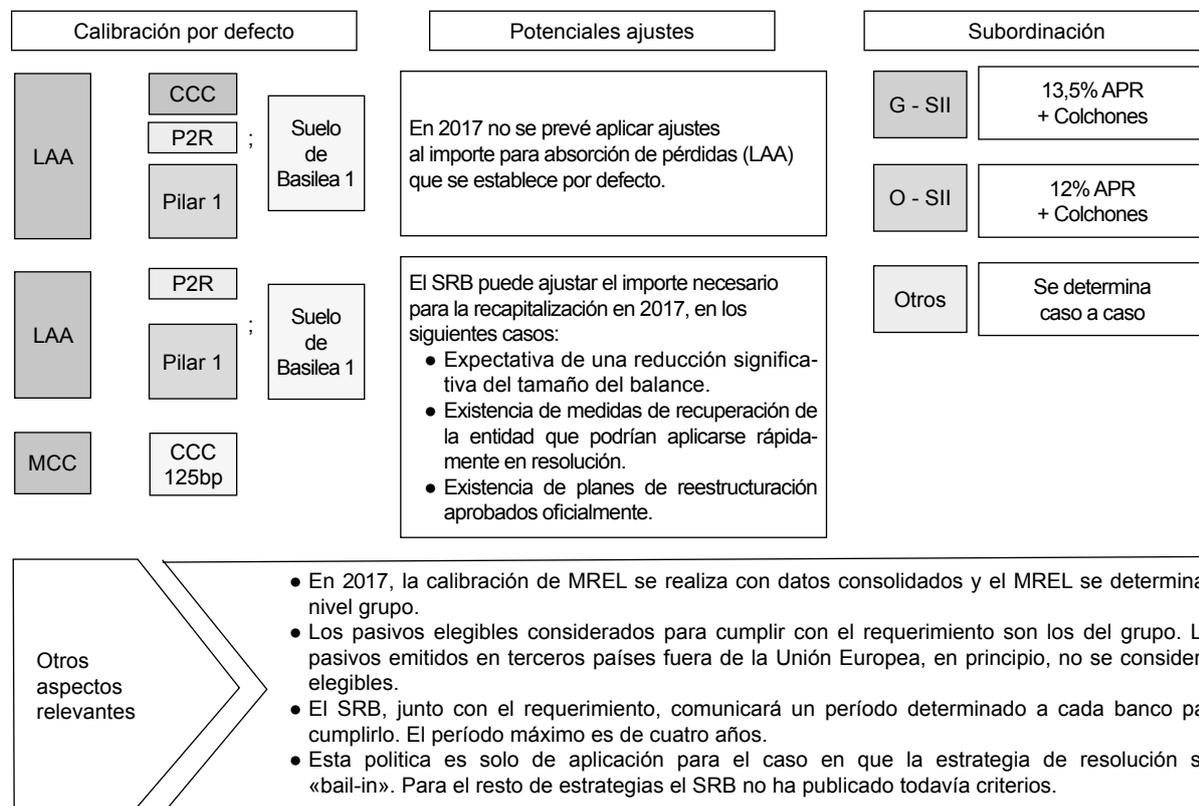
En 2017, el SRB ha publicado sus criterios para determinar el MREL en dicho ejercicio<sup>7</sup> para planes de resolución que opten por el *bail-in* como instrumento

<sup>6</sup> Reglamento delegado (UE) 2016/1450 de la Comisión de 23 de mayo de 2016 por el que se complementa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas técnicas de regulación en las que se especifican los criterios relativos al método para establecer el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (Diario Oficial de 3.9.2016).

<sup>7</sup> *Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL). SRB Policy for 2017 and Next Steps*, [srb.europa.eu](http://srb.europa.eu).

CUADRO 1

RESUMEN DE LOS CRITERIOS MÍNIMOS PARA DETERMINAR LOS FONDOS PROPIOS EXIGIBLES REALIZABLES (MREL\*)



NOTA: \*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL).

FUENTE: Elaboración propia.

preferido. El resumen de dichos criterios se puede apreciar en el Cuadro 1<sup>8</sup>:

<sup>8</sup> En el Cuadro 1: LAA (*loss absorbing amount*) es la parte del MREL que se entiende necesaria para la absorción de pérdidas en caso de crisis; RCA (*recapitalisation amount*) es la parte necesaria para recapitalizar la entidad; MCC (*market confidence charge*) es la parte del MREL requerida para generar confianza en el mercado después de aplicar las herramientas de resolución; CCC es el colchón combinado de capital; P2R es el requerimiento de capital específico para cada entidad, consecuencia de la revisión supervisora del SSM; Pilar 1 es el nivel de requerimientos mínimos de capital; Pb: punto básico; G-SII son las entidades relevantes a nivel mundial desde el punto de vista sistémico; O-SII son otras entidades relevantes desde el punto de vista sistémico y los APR son los activos ponderados por riesgo.

Así, la cantidad que deberá tener la entidad bancaria será la suma de la cantidad necesaria para absorber pérdidas (por defecto la exigida por el supervisor como requerimientos de capital, incluido el colchón combinado de capital), la necesaria para recapitalizar la entidad (por defecto, la misma que haría falta para continuar con la licencia bancaria después de haber absorbido las pérdidas consecuencia de la crisis) y una cantidad adicional para reestablecer la confianza del mercado en la entidad después del proceso de resolución.

Ahora bien, es posible que la entidad después de haber sufrido la crisis y como consecuencia de las pérdidas sufridas vea menguados sus activos ponderados por riesgo, o que se puedan vender con facilidad ciertos activos de la entidad que disminuyan los APR o que, como consecuencia de un plan de reestructuración que haya sido aprobado por las Autoridades de Competencia, exista una expectativa clara de que en un corto plazo de tiempo los APR disminuirán. En estos casos concretos, el SRB podría reducir el importe del RCA establecido por defecto, de tal forma que el requerimiento de MREL disminuiría.

Una vez determinada la cantidad, es interesante resaltar aquellos aspectos de las políticas de MREL del SRB relacionados con su calidad.

En este sentido, para entidades globalmente sistémicas se espera que cumplan un importe equivalente al 13,5 por 100 de APR (más los colchones de capital) con fondos propios o pasivos subordinados. En el caso de entidades sistémicas a nivel nacional, la expectativa es que al menos el 12 por 100 de APR (más los colchones) esté subordinado. Para el resto de entidades, el SRB establecerá caso a caso los niveles de subordinación. En este análisis se tendrá en cuenta el nivel de pasivos dentro de la misma categoría en materia de insolvencia. Así, depósitos corporativos y bonos sénior comparten rango con otros muchos pasivos que difícilmente pueden ser objeto de *bail-in*, lo que podría obligar a que, en caso de resolución, el SRB tuviera que indemnizar a los titulares de los pasivos convertidos que han sufrido más pérdidas de las que hubieran tenido en liquidación.

En materia de calidad es conveniente señalar que el SRB aclara que no son elegibles los siguientes pasivos: *i)* aquellos emitidos bajo regímenes legales fuera de la UE o por entidades establecidas fuera de la UE; *ii)* los depósitos no preferentes y no cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) a largo plazo, pero en los que el titular pueda retirar el dinero en un plazo inferior al año; y *iii)* en principio, los bonos estructurados.

Finalmente, una vez establecido el requerimiento es necesario dotar a las entidades de un plazo para su cumplimiento. Este plazo vendrá determinado por el nivel exigido (cantidad) así como por la calidad esperada (subordinación) y tendrá en cuenta otros factores específicos de la entidad y de los mercados en los que opera.

En conclusión, el SRB ha realizado un avance significativo este año a la hora de determinar los criterios para fijar el MREL; no obstante, sigue existiendo mucho trabajo por hacer. En este sentido, las prioridades son: establecer criterios claros para determinar tanto el MREL interno (para entidades con un SPE) como el MREL para aquellos bancos en los que la estrategia no sea *bail-in*; determinar los principios para fijar el MREL a nivel individual; y avanzar en la definición de los pasivos elegibles.

## 7. El Fondo Único de Resolución

### Introducción

El objetivo básico del SRF es asegurar la eficiente aplicación de las herramientas de resolución y facilitar la ejecución de las medidas acordadas por la autoridad de resolución bancaria europea. En el nuevo paradigma, la crisis de un banco debe ser financiada por sus accionistas y acreedores y, si resulta necesario, por el SRF, que es financiado por las entidades financieras. Solo excepcionalmente, tras el uso del SRF, pueden utilizarse fondos públicos nacionales. Una conclusión es clara: el círculo vicioso soberano-bancario, letal para algunos países de la eurozona durante la crisis financiera, se reduce muy significativamente en el nuevo marco de resolución.

Aunque el SRF es un instrumento financiado por entidades financieras y su uso es decidido por autoridades europeas, su utilización requiere la autorización de la Comisión Europea en el marco de las reglas de ayuda de Estado (artículo 19 del SRMR). Esta disposición refuerza el predominio de los objetivos de las normas de competencia comunitarias sobre el tipo de

instrumento que se utilice en una resolución y la autoridad que los gestione (uso del SRF o ayuda pública aprobada por un Estado miembro).

El SRF, durante el período transitorio que comenzó en 2016 y terminará en diciembre de 2023, se nutre de contribuciones *ex ante* de las entidades de crédito europeas, en función de su tamaño y riesgo. Según el artículo 69 del SRMR, el SRF debe alcanzar, al menos, un 1 por 100 de los depósitos cubiertos de todas las entidades de crédito de los países de la eurozona a comienzos de 2024. Si bien, según una estimación preliminar de la Comisión Europea, el SRF podría alcanzar los 55 millardos de euros en ese momento, el crecimiento registrado de los depósitos en los últimos años permite anticipar que el importe será mayor.

### Usos del SRF

El artículo 76 del SRMR establece los posibles usos del SRF:

- Garantía de activos y pasivos de una entidad tras su resolución. El beneficiario de estas garantías puede ser también el comprador en la aplicación de la herramienta venta de negocio.

- Préstamos a una entidad en resolución, sus filiales, un banco puente o una AMV.

- Compra de cualquier tipo de activos de la entidad en resolución.

- Contribuciones, en sentido amplio, a un banco puente y a una AMV.

- Compensaciones a accionistas y acreedores por haber soportado más pérdidas en resolución que en liquidación (tras una valoración 3, comentada previamente en este artículo).

- Contribuciones a la absorción de pérdidas y recapitalización de una entidad, sustituyendo a determinados acreedores tras su exclusión de un *bail-in* (artículos 27.5 y 18.7 del SRMR).

Los dos primeros instrumentos buscan reforzar la liquidez de una entidad en resolución y los siguientes tienen como objetivo reforzar su solvencia.

¿Qué principios hay que respetar en el uso del SRF? Un elemento clave es que el SRF no puede directamente absorber pérdidas o recapitalizar una entidad. Cuando el SRF se utiliza para excluir a algunos acreedores de un *bail-in* o para cualquiera de los usos comentados anteriormente, siempre que indirectamente puedan transferirse pérdidas al SRF (siguiendo una valoración razonable y prudente, tal y como hemos señalado anteriormente), habrá que cumplir lo establecido en el artículo 27 del SRMR, es decir, los accionistas y acreedores tendrán que soportar un *bail-in* mínimo del 8 por 100 de los pasivos totales (incluyendo recursos propios) y la contribución máxima del SRF no podrá superar el 5 por 100 de dichos pasivos totales.

### Mutualización progresiva del SRF

Para hacer operativo el SRF, los Estados miembros han firmado un Acuerdo Intergubernamental (IGA, en inglés). De acuerdo con el IGA, durante el período transitorio 2016-2023, el SRF constará de diferentes compartimentos de cada uno de los Estados miembros: el uso de dichos compartimentos será progresivamente mutualizado, de acuerdo con el artículo 5 del IGA.

Supongamos una decisión de resolución tomada durante el último trimestre de 2019. A la hora de utilizar el SRF los siguientes pasos son necesarios:

- En primer lugar, se utiliza la parte «nacional» del compartimento del país de domicilio del banco en resolución. En el cuarto trimestre de 2019, se utilizaría el 27 por 100 de dicho compartimento.

- Si esos recursos no son suficientes para cumplir la misión del SRF, se podrá recurrir a la parte mutualizada (el 73 por 100 en el cuarto trimestre de 2019) de cada uno de los otros compartimentos.

- Si los recursos siguen siendo insuficientes y son precisos más fondos, se recurriría a la parte restante del compartimento del país de la resolución.

- En el caso de que los recursos, después de los tres pasos anteriores, siguieran siendo insuficientes

para financiar el esquema de resolución, se pedirían contribuciones extraordinarias (*ex post*) a las entidades de crédito autorizadas en el mismo país donde se produce el caso de resolución. Normalmente, esas contribuciones extraordinarias no son inmediatamente accesibles y no están disponibles, por lo que, con el ánimo de prefinanciar las contribuciones extraordinarias, los Estados miembros, individualmente, han firmado una línea de crédito (Loan Facility Agreement o LFA) por el importe estimado de su compartimento a final de 2023 (por ejemplo, en el caso de España el importe se eleva a 5.291 millones de euros). Es importante recalcar que las LFA solo serán utilizadas como último recurso, y serán fiscalmente neutrales para cada país en el medio plazo, ya que serán las entidades de crédito las que tendrán que devolver los fondos utilizados.

Adicionalmente, el SRF, a petición del país donde se da el caso de resolución y supeditado a la aprobación de los demás países miembros, puede hacer uso de los préstamos entre compartimentos por los cuales unos países pueden financiar a otros.

Por último, siempre que se dé un caso de resolución, de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento del Mecanismo Único de Resolución, el SRF puede buscar fuentes de financiación alternativas con terceras contrapartidas, con el objetivo de optimizar los costes de financiación y preservar su reputación (en el caso de que las contribuciones extraordinarias no estén inmediatamente accesibles o no sean suficientes para financiar el esquema de resolución).

### ¿Es suficiente el SRF?

Se ha debatido mucho sobre la suficiencia o no del tamaño del SRF. En principio, el SRF sería suficiente considerando los siguientes factores:

— Antes de poder utilizar el SRF para la financiación de una resolución, hay que aplicar un *bail-in* mínimo de un 8 por 100 de los pasivos totales de la entidad (es decir, tres puntos porcentuales más del 5 por 100 que, en principio, podría financiar el SRF).

— El SRF puede contratar un *backstop* como apoyo a estas actuaciones. En todo caso, las entidades de crédito tendrían que devolver esa financiación. Esto plantea, en ocasiones, otro debate (el nuevo paradigma de resolución pretende eliminar el círculo vicioso soberano-bancario), pero podría generar problemas a las entidades sanas, que tienen que financiar la inviability de otras (sin participar en el control y supervisión de estas últimas).

— No incluimos en este análisis los apoyos en liquidez. En este caso, como veremos a continuación, sí puede resultar claramente insuficiente el SRF.

## 8. Liquidez en resolución

Los instrumentos de resolución descritos en este artículo no parecen estar diseñados para solucionar los problemas de liquidez que puede tener un banco en resolución, especialmente si se usa un banco puente y el *bail-in*. Una segregación de activos sí puede generar liquidez, por ejemplo, a través de la entrega de un instrumento financiero avalado por el SRF como pago por los activos transferidos, ya que dicho instrumento serviría como colateral en operaciones de política monetaria del Banco Central Europeo (BCE). La venta de negocio también puede generar, en este caso directamente, liquidez.

Esta carencia se ha puesto claramente de manifiesto tras el primer caso de resolución en la Unión Bancaria.

La planificación de la resolución debe incluir un análisis de la capacidad de los bancos para valorar sus necesidades de liquidez y gestionarlas adecuadamente tras producirse la resolución. En este contexto, los bancos deben tener la capacidad para medir puntualmente la cantidad de activos no comprometidos, que puedan ser usados como colateral en operaciones de financiación públicas.

La primera fuente ordinaria de liquidez es la de las operaciones de política monetaria del Banco Central Europeo. Hay dos criterios básicos para que un banco, tras su resolución, sea elegible:

— Primero, que cumpla los requerimientos legales sobre capital, apalancamiento y liquidez. Aunque un banco, tras su resolución, puede cumplir dichos requerimientos, su acceso al BCE podría ser cuestionado si ha sido considerado *failing or likely to fail*.

— Segundo, que tenga suficiente colateral, y que éste cumpla los requisitos de elegibilidad.

En la práctica, estas reglas dificultan el acceso de una entidad resuelta a la liquidez del BCE, incluyendo las líneas de liquidez de emergencia suministradas por los bancos centrales nacionales. Otra limitación para la obtención de liquidez tras la resolución de una entidad es que una AMV no es una contraparte elegible en las operaciones de política monetaria del BCE.

La primera alternativa de solución a este problema es un cambio de las reglas que hemos mencionado, reconociendo que una entidad, tras su resolución, es plenamente elegible para dichas operaciones de liquidez. Para el colateral, la flexibilización parece más complicada.

En consecuencia, es necesario establecer un mecanismo diferente de provisión de liquidez. Una alternativa es el SRF. Según el artículo 76 del SRMR, el SRF puede ser utilizado para suministrar liquidez a la entidad en resolución, a un banco puente y a una AMV, a través de préstamos y de la garantía a emisiones realizadas por esas entidades. Un requisito básico resulta aplicable en estos casos: el Fondo no debería absorber pérdidas de la entidad con estas operaciones. Como *a priori* es difícil saber si esa financiación va a resultar fallida, hay que interpretar la norma. En principio, si la entidad cumple los requisitos regulatorios de solvencia y liquidez tras la resolución y las operaciones se plantean con un plazo de amortización relativamente corto, podría interpretarse que no se plantea un riesgo de pérdida significativo para el SRF. Si se llega a esa conclusión no resultaría aplicable el artículo 27 del SRMR, es decir no habría que exigir un *bail-in*

mínimo del 8 por 100 de los pasivos totales y no se limitaría su uso al 5 por 100 de dichos pasivos.

Una limitación del SRF para el suministro de liquidez en resolución es su tamaño, especialmente cuando se trata de resolver un banco grande. Por ello, la existencia de un *backstop* para suministro de liquidez en resolución es un tema permanente de debate. Para afrontar adecuadamente una crisis de liquidez, este *backstop* debería percibirse como ilimitado. Pues bien, la única institución que cumpliría ese requisito es un banco central.

Otras alternativas para el *backstop* son una línea de financiación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM, en inglés) o que una autoridad pública preste garantías para el acceso del SRF a la liquidez. La falta de un Tesoro europeo dificulta, por el momento, este tipo de operativa, que es la que ha establecido Reino Unido.

## 9. Conclusiones

La implementación del nuevo marco europeo de resolución tiene poco más de tres años. Los desafíos eran múltiples, desde organizativos (puesta en marcha del SRB y de las autoridades nacionales de resolución) a legales (aprobación de múltiples estándares de la Autoridad Bancaria Europea y normas delegadas de la Comisión Europea), pasando por operativos (aprobación de políticas y procedimientos internos por el SRB y autoridades nacionales). Ha habido un avance sustancial en la elaboración de planes de resolución para casi todas las entidades de crédito europeas en el ámbito de competencia del SRB. Esta última institución ha afrontado varias crisis de entidades, adoptando un esquema de resolución y no considerando que había interés público para una resolución en tres ocasiones. Evidentemente, queda mucho camino por recorrer, pero lo recorrido hasta el momento creo que va en la buena dirección.

*En el próximo número de  
Información Comercial Española. Revista de Economía*

# EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

<i>Pablo Moreno</i>	Presentación
<i>Belén Becerril Atienza</i>	Tiempos de cambio. Propuestas para reformar las instituciones y democratizar la Unión en 2019
<i>Laia Mestres i Camps</i>	Europa en el mundo ¿de potencia normativa a una verdadera Unión de la Defensa?
<i>Jorge García Reig, Esperanza Samblás Quintana y María J. Muñoz Martínez</i>	La política presupuestaria de la UE post-2020
<i>Pablo Hernández de Cos</i>	La política monetaria del Banco Central Europeo durante la crisis y los retos de futuro
<i>Pablo Moreno</i>	Completar la unión financiera: acción común versus responsabilidad de país
<i>Enrique Feás</i>	La dimensión social del proyecto europeo
<i>José Luis Káiser Moreiras y Rocío Frutos Ibor</i>	La política comercial europea
<i>Beatriz de Guindos Talavera, Jordi Fornells de Frutos y Francisco de Paula Roig Guerrero</i>	Novedades en la aplicación de la política de competencia de la Unión Europea en 2018

Últimos números publicados:

***Las migraciones euromediterráneas. Impacto socioeconómico y políticas***

***El sector marítimo en la economía y el comercio***

Números en preparación:

***Ecosistema del emprendimiento***



# TRIBUNA DE ECONOMÍA

Todos los artículos publicados en esta sección son sometidos  
a un proceso de evaluación externa anónima



Julián Cubero\*  
Rafael Doménech\*\*  
Miguel Jiménez\*  
Jorge Sicilia\*

# LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL MERCADO ÚNICO

*En este artículo se evalúa el proceso de integración económica en Europa en el contexto de globalización de las últimas décadas y se analizan los efectos económicos del Mercado Único mediante la construcción de contrafactuales. Los resultados indican que no se encuentra un impacto diferencial positivo y relevante en el crecimiento de la renta per cápita, de la productividad y del empleo de sus países miembros, que se han visto particularmente afectados por crisis del euro de 2011. A la vista de estos resultados, se analiza la importancia de completar el mercado único y avanzar en la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y en el proceso de construcción de la Unión Europea, en un nuevo entorno dominado por la revolución digital en curso. La interacción entre buenas políticas nacionales y la mejora institucional de la UEM resultan cruciales para potenciar los efectos positivos del mercado único*

**Palabras clave:** mercado único, globalización, crecimiento económico, proyecto europeo.

**Clasificación JEL:** F01, F15, O52.

## 1. Introducción

Desde su creación en 1993, el mercado único ha perseguido promover las cuatro libertades fundamentales de la Unión Europea (UE): la libre circulación de

bienes, servicios, capitales y personas, en un mercado interior en el que los ciudadanos europeos puedan vivir, trabajar, estudiar o hacer negocios con libertad.

Desde hace siglos el pensamiento económico (Adam Smith o David Ricardo, entre otros) ha defendido los efectos positivos del comercio internacional en el progreso y la prosperidad de las naciones (véase, por ejemplo, Baldwin, 1992, o Alcalá y Ciccone, 2004). En los últimos dos siglos, los episodios de crecimiento global han estado protagonizados por el impulso del comercio. Este principio ha sido uno de los motores de la construcción de la UE, el proceso de integración económica más ambicioso

---

\* BBVA Research.

\*\* Universidad de Valencia y BBVA Research.

Los autores agradecen los comentarios de M. Cardoso y de un evaluador anónimo. R. Doménech agradece la ayuda de los proyectos del MINECO CICYT ECO2014-53150, ECO2017-84632 y la Generalitat Valenciana PROMETEO 2016-097.

Versión de 22 de mayo de 2018.

de las últimas décadas y que ha atraído mayor atención (Baldwin y Wyplosz, 2015). El mercado único en la UE es una parte esencial de un proyecto político, económico y social que aspira, entre otros objetivos, a promover la convergencia en los niveles de bienestar y prosperidad de los ciudadanos europeos.

Desde la primera etapa de globalización a principios del Siglo XIX, que se caracterizó por una acumulación de producción, consumo y riqueza en las economías occidentales más avanzadas, hasta la segunda iniciada en la última parte del Siglo XX, más corta e intensa pero con la participación de los países emergentes, el desarrollo económico ha estado dominado por intercambios de productos, servicios, capitales, ideas y personas entre países. En esta segunda etapa, además de su extensión global y de los beneficios sobre muchas economías emergentes, se ha intensificado la creación de cadenas de valor o producción internacionales (Baldwin, 2006 y 2016).

Las cuatro libertades fundamentales de la Unión Europea descansan, por consiguiente, sobre sólidas experiencias previas y tendencias globales de crecimiento a largo plazo. Las palancas de una integración más intensa se basaban en la búsqueda de un mayor tamaño de mercado, intensificar el comercio intraindustrial y las cadenas de valor, mejorar la productividad, liberalizar los mercados, los flujos de factores, y generar un entorno institucional de mayor competencia y de difusión internacional del conocimiento mediante la exposición a otros mercados.

En este proceso de integración de la UE, la creación de la Unión Económica y Monetaria fue un impulso adicional muy importante. Como sostienen Franks *et al.* (2018), la eliminación de la incertidumbre sobre el tipo de cambio, la reducción de los costes de transacción y la estabilidad macroeconómica promovida por la UEM deberían impulsar la integración de los mercados de productos y factores, la movilidad de capitales y el comercio intrarregional, aumentando el crecimiento y facilitando la convergencia de renta per cápita entre países.

En este artículo se evalúa el proceso de integración económica en Europa y se analizan los efectos económicos del mercado único. Su estructura es la siguiente. En el apartado 2 se sitúa el proceso de integración económica de la UE en el contexto internacional, lo que permite evaluar la relación entre apertura externa y renta per cápita. La evidencia muestra que si bien la relación es positiva, también es más débil cuanto más alto es el nivel de renta per cápita. El apartado 3 analiza los efectos económicos del mercado único mediante la construcción de contrafactuales. Los resultados indican que no se encuentra un impacto diferencial positivo en la convergencia de renta per cápita entre los países miembros, en los que ha pesado la crisis del euro de 2011 y las políticas económicas nacionales. El apartado 4 expone la importancia de completar el mercado único y avanzar en la arquitectura de la UEM para evitar los episodios que han lastrado la convergencia. Finalmente, el apartado 5 presenta las principales conclusiones de este artículo, poniendo el énfasis en cómo avanzar en el proceso de construcción de la UE y en el nuevo entorno económico dominado por la revolución digital en curso.

## 2. Integración económica, renta per cápita y Mercado Único

La globalización está íntimamente relacionada con el desarrollo económico. Las etapas de mayor dinamismo del comercio y del PIB fueron las décadas previas a la Primera Guerra Mundial, los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y más recientemente el período entre mediados de la década de 1980 hasta la crisis de 2009. Esta última fase, conocida como la «gran convergencia» ha estado caracterizada por el mayor crecimiento de los países emergentes, intensas caídas del coste de transporte, una intensificación de las cadenas de valor y mejoras tecnológicas que han permitido alcanzar nuevos mercados. Se apoyó, además, en el impulso a la gobernanza del comercio global por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en la apertura de China a las reglas del mercado y al comercio global.

La evidencia empírica que muestra los efectos positivos del comercio internacional sobre el crecimiento económico es muy abundante. Sachs y Warner (1995) encontraron que las economías abiertas crecen más que las cerradas, siendo la diferencia estadísticamente significativa. El trabajo de Frankel y Romer (1999) también mostraba que el comercio internacional es estadísticamente significativo y económicamente relevante para explicar el crecimiento, una vez que esta variable se instrumenta adecuadamente con las características geográficas de los países. Alcalá y Ciccone (2004) encontraron resultados igualmente significativos para la apertura externa sobre la productividad del trabajo, principalmente a través de la productividad total de los factores, más que mediante la acumulación del capital físico o humano.

En la panorámica de la abundante literatura existente, Singh (2010) destaca que la mayor parte de las investigaciones encuentran un efecto positivo del comercio internacional sobre el crecimiento, pero no de manera incuestionable y robusta en todos los casos. La evidencia microeconómica sugiere que la causalidad va más bien de la productividad al comercio, que en la dirección contraria. Además existen múltiples problemas metodológicos que dificultan evaluar adecuadamente los efectos del comercio sobre el crecimiento. Por ejemplo, a nivel agregado la medida utilizada más habitualmente, la apertura externa, presenta problemas de endogeneidad. Adicionalmente, es difícil separar los efectos del comercio de otras políticas macroeconómicas de manera que se puedan interpretar inequívocamente las correlaciones observadas entre apertura externa y crecimiento económico. El comercio internacional es uno más de los factores que determinan la productividad y el crecimiento del capital físico, tecnológico y humano, por lo que resulta difícil separar nítidamente sus efectos sobre el PIB, la desigualdad y, en general, el bienestar.

La estrecha relación entre variables representativas de la globalización, como el crecimiento de las exportaciones o la apertura externa, y el crecimiento de la renta dificulta identificar relaciones de causalidad a partir de correlaciones y movimientos comunes. Una manera de

limitar este problema de identificación es utilizar indicadores que miden la importancia de las regulaciones comerciales, impuestos y tarifas al comercio exterior, o restricciones a los flujos de inversión y de capitales.

El Instituto Económico KOF de Suiza publica cada año una completa síntesis de indicadores de globalización para todos los países del mundo, con una muestra que empieza en muchos casos en 1970<sup>1</sup>. Estos indicadores de integración económica (potencial) proporcionan información relevante sobre la relación entre desarrollo económico y globalización, al menos en el período reciente. En el Gráfico 1 se observa la relación entre el nivel del PIB per cápita y el índice de restricciones *de jure* a la globalización económica. Este indicador sintetiza cómo son las barreras a la globalización económica agregando la apertura de la cuenta de capitales y las tarifas, las barreras no arancelarias y los impuestos a las importaciones<sup>2</sup>.

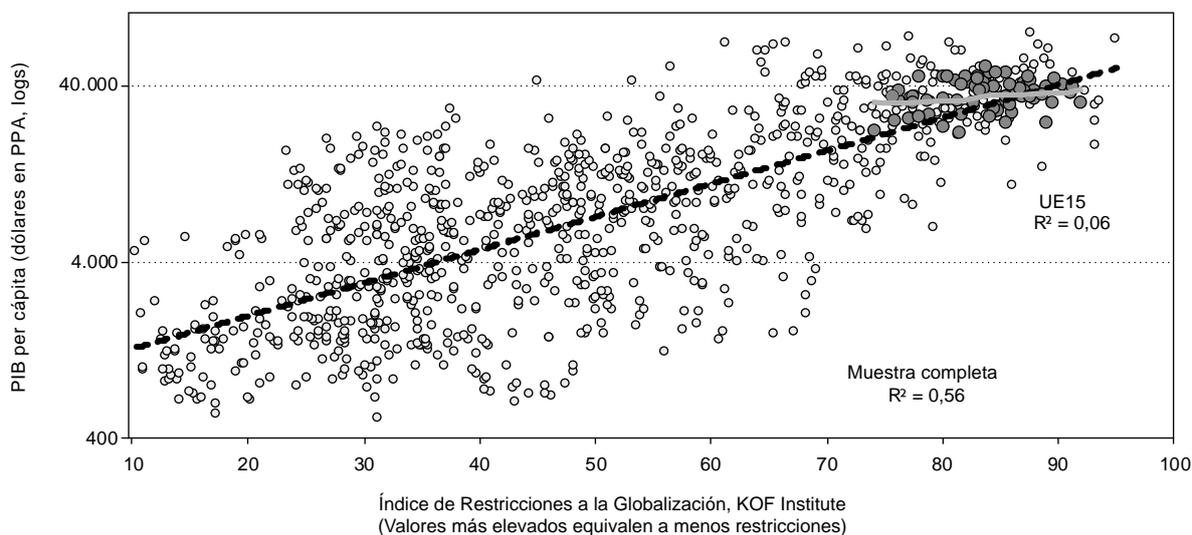
El Gráfico 1 muestra una correlación positiva entre ambas variables, de modo que coinciden niveles de renta más elevados con menores barreras a la globalización económica. Este resultado es consistente con que el menor grado de restricción a los intercambios con el exterior (de bienes, servicios y capitales) favorece la competencia y la formación de cadenas globales de valor, lo que permite a su vez reducir precios, con las consiguientes ganancias de poder adquisitivo.

Es interesante notar que para niveles de renta más elevados la relación entre el menor grado de restricciones y nivel de renta per cápita se reduce, probablemente porque la reducción adicional de las restricciones incluidas en el indicador es más difícil para niveles bajos de las mismas. Por ejemplo, las tarifas y los impuestos a las importaciones no pueden ser negativos y la apertura a las inversiones extranjeras no puede aumentar indefinidamente. En este grupo de economías de renta elevada y restricciones bajas se encuentran los países de la UE15 durante el período del mercado

<sup>1</sup> Para más detalles véase *KOF Globalisation Index* y AXEL (2006).

<sup>2</sup> El Indicador de Globalización de KOF representado es el componente Economic Globalisation, *de jure*.

GRÁFICO 1  
 POTENCIAL DE GLOBALIZACIÓN Y NIVEL DE RENTA PER CÁPITA



NOTA: Promedios quinquenales desde 1980 a 2015, 150 países y destacados los países de la UE15 (excluyendo Luxemburgo) para los quinquenios desde 1990-1995 a 2010-2015.

FUENTE: Elaboración propia a partir de FMI y KOF.

único, que se han destacado del resto de países en el Gráfico 1. Se trata ya de un conjunto de economías de alto nivel de renta y bajas restricciones *de jure* a la globalización económica.

En todo caso, como se observa en el Gráfico 2, parece que tras el impulso liberalizador coincidente con el desarrollo del mercado único, en los últimos dos quinquenios, el grado de restricciones a los intercambios de la UE15 ha aumentado. Este es un comportamiento común a otras economías, desarrolladas y emergentes, en un entorno de recesión global primero y muy lenta recuperación después. Por ejemplo, el conteo de medidas perjudiciales para el flujo de bienes, servicios, inversión y personas que lleva a cabo *Global Trade Alert*<sup>3</sup> muestra que el conjunto de países

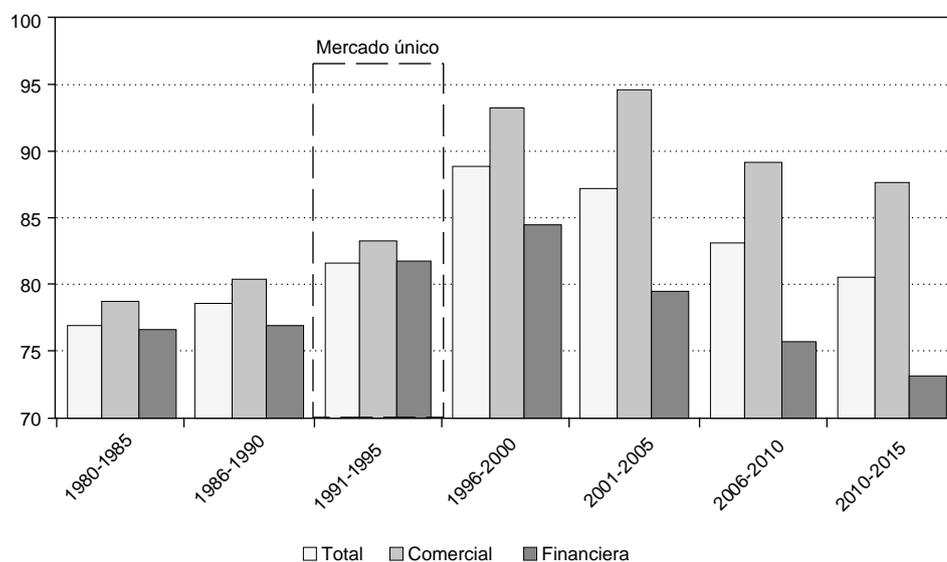
de la UE ha implementado en el período 2009-2017, en promedio, el 16 por 100 de las medidas restrictivas a los flujos económicos globales, dos puntos más que EE UU y también por encima de China.

### 3. Los efectos económicos del mercado único

La evaluación de los efectos económicos del mercado único en la UE ha resultado particularmente compleja. En primer lugar porque no es sencillo cuantificar el escenario alternativo o contrafactual que se observaría de no haberse llevado a cabo el proceso de integración económica. Segundo, porque los efectos operan simultáneamente sobre tantos y tan variados canales y mecanismos económicos, que aislar los efectos de la mayor integración económica en cada uno de ellos resulta especialmente complicado.

<sup>3</sup> Global Trade Alert en <http://www.globaltradealert.org/>

GRÁFICO 2  
MEDIANA DE VALORES DE LOS PAÍSES DE LA UE15



NOTA: Mediana de valores, excluyendo Luxemburgo, del Indicador de Globalización Económica, de *jure*.  
FUENTE: Elaboración propia a partir de KOF.

Para ilustrar la complejidad de esta evaluación, conviene centrar el debate en uno de los determinantes del bienestar social como es el caso del PIB ( $Y$ ). Supongamos que el nivel de PIB puede explicarse de manera resumida mediante la siguiente función de producción agregada:

$$Y_t = A_t K_t^\alpha (h_t L_t^d)^{1-\alpha} k_{p,t}^\xi \quad [1]$$

En donde  $A$  es la productividad total de los factores,  $K$  el stock de capital productivo privado,  $h$  el capital humano medio por trabajador,  $L^d$  el número de ocupados y  $k_p$  el capital productivo público por trabajador.

La integración económica afecta al PIB a través de diferentes canales. En primer lugar, a través de la productividad total de los factores aumentando la eficiencia del sistema productivo y el tamaño de las empresas,

mejorando la reasignación de factores productivos a empresas y sectores de mayor productividad, incrementando la difusión internacional del conocimiento al facilitar que con la reducción de las barreras comerciales más empresas participen intensivamente en las cadenas mundiales de producción, la mejora del capital tecnológico y de procesos, o al aumentar la calidad de las instituciones (Estado de derecho, regulaciones, clima de negocios, seguridad jurídica, estabilidad económica, etc.).

Segundo, los mecanismos anteriores incentivan que se aumenten las tasas de inversión privada y pública, lo que a largo plazo da lugar a mayores niveles de capital productivo. Los fondos de cohesión y estructurales mejoran la dotación de infraestructuras. En la medida que son un factor cooperante con los restantes factores productivos al aumentar su productividad, los

CUADRO 1

EFFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA DE LA PERTENENCIA A LA UE

	Henrekson <i>et al.</i> (1997)	Vanhoudt (1999)	Badinger (2005)	Crespo Cuaresma <i>et al.</i> (2008)	Mann (2015)	Dreyer y Schmid (2017)
Período	1975-1990	1950-1990	1950-2000	1961-1998	1995-2010	1999-2013
Países	22 OCDE	23 OCDE	15 UE	15 UE	10 CEE+UE15	28 UE+EFTA
Variables de control	PIB pc inicial, política comercial, escolarización	Población, inversión	Crecimiento del PIB y del capital humano, apertura comercial, inflación	PIB pc inicial, inversión, gasto público, apertura comercial, años de escolarización, inflación	PIB pc inicial, capital físico, educación, grado de integración, apertura comercial, transición económica, otros	PIB pc inicial, inversión, gasto público, apertura comercial, años de escolarización, inflación
Efectos de la pertenencia a la UE sobre el crecimiento	(+0,6%, +0,8%) anual	Sin efectos	Efectos sobre el nivel de renta	Positivos y consistentes con convergencia	Pequeño pero positivo para CEE	(+0,5%, +1,8%) anual

FUENTE: Elaboración propia a partir de Dreyer y Schmid (2017) y de los artículos citados.

fondos europeos incentivan una mayor acumulación de capital productivo privado, tecnológico y humano.

Tercero, además de la libertad de movimiento de trabajadores, la integración política puede favorecer la convergencia en su capital humano. Por ejemplo, el programa Erasmus, que facilita la movilidad de los estudiantes universitarios dentro de la UE, o el espacio europeo de investigación contribuyen a esta convergencia.

Las limitaciones de los trabajos empíricos que han tratado de evaluar los efectos económicos del comercio se aplican también a los estudios sobre el impacto del mercado único en la UE, por ejemplo mediante la estimación de ecuaciones de crecimiento del PIB per cápita a la Barro, en las que se incluye la pertenencia a la UE como una variable explicativa adicional. Sin realizar una panorámica exhaustiva de todas las investigaciones existentes, el Cuadro 1 presenta un resumen de los principales resultados, similar al realizado por Dreyer y Schmid (2017).

En general, los resultados obtenidos mediante la estimación de ecuaciones de crecimiento son positivos aunque no muy robustos y plantean algunos problemas. En primer lugar, los efectos estimados varían de unos estudios a otros en función de la muestra utilizada de países y años, y de las variables de control incluidas. En segundo lugar, muchas de estas variables de control utilizadas son canales a través de los cuales el mercado único puede estar afectando a la renta per cápita como, por ejemplo, la tasa de inversión, la tasa de apertura externa o el capital humano. En algunos de estos trabajos (Dreyer y Schmid, 2017) se estiman los efectos de la pertenencia a la UE en distintas especificaciones que alternativamente incluyen o excluyen estas variables. Como cabía esperar, sus resultados indican que los efectos de la integración económica son mayores cuando se excluyen esas variables de control, lo que cuestiona los resultados de otros trabajos que no lo hacen. En tercer lugar, aunque

la mayoría de trabajos plantea la existencia de un bonus de crecimiento como resultado de la pertenencia a la UE, las especificaciones estimadas incluyen la renta per cápita inicial como variable explicativa. Puede demostrarse que en este caso lo que realmente se está estimando no es un efecto sobre la tasa de crecimiento a largo plazo sino sobre el nivel de renta per cápita.

Un enfoque alternativo a la evaluación de los efectos de la integración económica mediante ecuaciones de crecimiento a la Barro es la metodología del control sintético, propuesta por Abadie y Gardeazábal (2003) para evaluar los efectos económicos del terrorismo en el País Vasco. Esta metodología ha sido utilizada, por ejemplo, por Campos, Coricelli y Moretti (2015) para cuantificar los efectos económicos de la pertenencia a la UE, por Fernández y García Perea (2015) para evaluar los beneficios de la UEM, o por Born *et al.* (2017) para estimar los costes sobre el PIB de Reino Unido de la incertidumbre provocada por el *brexit*.

La metodología del control sintético consiste en construir un contrafactual que permita estimar cómo se hubiera comportado una economía de no haber experimentado un cambio (o intervención) específico, como puede ser la puesta en marcha del mercado único en la UE (1993) o de la UEM (1999). Supongamos que esta evaluación se centra en los efectos sobre la renta per cápita de un determinado país  $i$  de la UE ( $PIB_i/L_i$ ). Para ello se selecciona un grupo de ( $j$ ) países que sirve de control artificial como, por ejemplo, los países de la OCDE que no pertenecen a la UE. Para cada uno de los países se estima un peso ( $w_j$ ) que minimiza el error cuadrático medio respecto a la economía objeto de estudio para un conjunto de ( $k$ ) características o determinantes económicos. A cada una de estas variables a su vez se le asigna un peso ( $v_k$ ) que minimiza la desviación cuadrática media entre la renta per cápita del país  $i$  y la obtenida con los  $j$  países que sirven de control, ponderados con los pesos  $w_j$ . Los pesos otorgados a los determinantes ( $v_k$ ) y países de control ( $w_j$ ) se estiman para un período anterior al momento en el que se produce el cambio o intervención.

En este trabajo aplicamos esta metodología descomponiendo la renta per cápita en el producto del PIB por persona en edad de trabajar ( $PIB/L^{15-64}$ ) por la participación de este grupo de edad sobre la población total ( $L$ ). A su vez, el PIB por persona en edad de trabajar se descompone en el producto del PIB por ocupado ( $PIB/L^o$ ) por la tasa de empleo, definida como  $L^o/L^{15-64}$ . En definitiva tenemos que:

$$PIB/L = (PIB/L^o)(L^o/L^{15-64})(L^{15-64}/L) \quad [2]$$

Como hemos comentado anteriormente, si el mercado único hubiera tenido efectos positivos sobre la renta per cápita podría haberlo hecho aumentando la productividad del trabajo, la tasa de empleo o la participación de la población en edad de trabajar sobre la población total, por ejemplo, mediante la inmigración de trabajadores de países de fuera de la UE ante la expectativa de un mayor crecimiento económico.

Para estimar el contrafactual, en primer lugar tomamos logaritmos en la ecuación (2):

$$\ln(PIB/L) = \ln(PIB/L^o) + \ln(L^o/L^{15-64}) + \ln(L^{15-64}/L) \quad [3]$$

Por lo tanto, las características o determinantes de la renta per cápita seleccionados son la productividad o PIB por ocupado, la tasa de empleo y la participación de la población en edad de trabajar, y sus pesos ( $v_k$ ) son iguales a la unidad. En lugar de trabajar con las medias muestrales de estas características, como Abadie y Gardeazábal (2003) o Fernández y García Perea (2015), utilizamos sus series temporales. Esta generalización presenta varias ventajas. En primer lugar, los pesos para los países de control ( $w_j$ ) pueden estimarse directamente en una regresión en la que se apilan las observaciones de las cuatro variables que aparecen en la ecuación (3), imponiendo que estos pesos no sean negativos. Segundo, la estimación permite obtener el ajuste de la regresión conjunta y los intervalos de confianza para el contrafactual de la renta per cápita y sus tres determinantes.

El ejercicio que acaba de proponerse puede extenderse aún más para analizar la contribución de los determinantes del PIB por ocupado. Combinando las ecuaciones (1) y (3), el PIB per cápita puede escribirse como sigue:

$$\ln(\text{PIB}/L) = \ln A + \alpha \ln(K/L^d) + (1-\alpha)\ln h + \xi \ln k_p + \ln(L^d/L^{16-64}) + \ln(L^{15-64}/L) \quad [4]$$

La calibración de los parámetros  $\alpha$  y  $\xi$ , en línea con la propuesta de De la Fuente y Doménech (2006 y 2011), permitiría utilizar estos valores como los pesos a asignar a cada uno de los determinantes ( $v_k$ ) de la productividad del trabajo.

El período de estimación utilizado es de 1960 a 1992, justo antes de la creación del mercado único. Como países de control para el contrafactual se han utilizado los países que en 1992 formaban parte de la OCDE y que no se han adherido al Espacio Económico Europeo (EEE), formalmente (como Noruega o Islandia) o casi *de facto* mediante acuerdos bilaterales (Suiza)<sup>4</sup>. Estas restricciones limitan el grupo de control a Australia, Japón, Nueva Zelanda, Turquía, Canadá y EE UU. El ajuste de regresión de la estimación del contrafactual es muy elevado ( $R^2$  ajustado igual a 98,9 por 100) y el error típico reducido (0,022)<sup>5</sup>. Los pesos estimados son los siguientes: Australia 0,268 ( $t$ -ratio 7,37), Japón 0,377 (26,56), Nueva Zelanda 0,272 (10,04) y Turquía 0,093 (7,01). Para Canadá y EE UU los pesos estimados son iguales a cero.

En el panel superior izquierdo del Gráfico 3 se muestra la evolución de la renta per cápita relativa de

la UE15 respecto a EE UU, así como el intervalo de confianza al 95 por 100 del ajuste estimado entre 1960 y 1992, y del contrafactual a partir de 1993.

Como se puede observar, el ajuste es especialmente bueno para el período anterior a la creación del mercado único. Los cuatro países para los que se estiman pesos positivos permiten explicar muy bien el comportamiento de la renta per cápita de la UE15 anterior a 1993. A partir de la creación del mercado único la UE15 se comporta de manera muy similar al contrafactual hasta 2011, moviéndose sin salirse del intervalo de confianza. Sin embargo, a partir de 2012 la renta per cápita de la UE15 evoluciona de manera más desfavorable que la del contrafactual y sale del intervalo de confianza, como consecuencia de la crisis de deuda soberana en los países del euro. Tal y como se discute en el siguiente apartado, el proyecto de la UEM estaba incompleto y carecía de los instrumentos adecuados para afrontar una crisis tan intensa dentro de una unión monetaria, poniendo en duda la sostenibilidad de la deuda pública de algunos países, la solvencia de sus sistemas bancarios y, sobre todo, la irreversibilidad del euro para algunos de sus miembros (Doménech y González-Páramo, 2017). En resumen, este gráfico pone de manifiesto que la creación del mercado único no supuso un revulsivo al crecimiento de la renta per cápita ni a su convergencia con EE UU, pero tampoco un freno a la misma.

El panel superior derecho del Gráfico 3 muestra que la participación de la población en edad de trabajar respecto a la población total no ha sido un determinante relevante para explicar el diferencial de la renta per cápita con EE UU ni antes ni después de la creación del mercado único. Además, la UE15 se mueve dentro del intervalo de confianza estimado durante todo el período analizado.

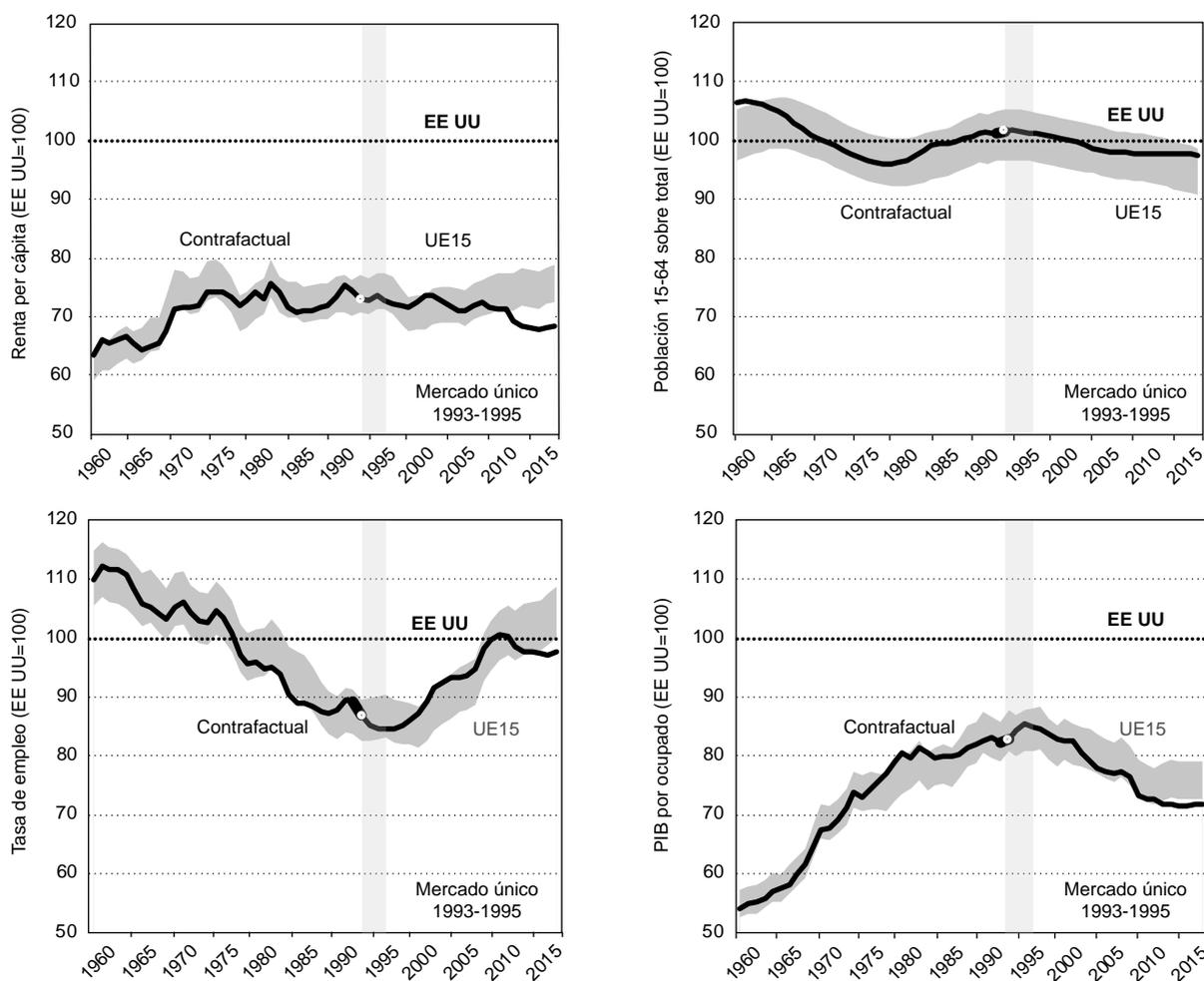
En el panel inferior izquierdo se representa la tasa relativa de empleo. Desde 1960 hasta mediados de los años noventa la tendencia fue negativa, con una pérdida de unos 25 puntos, de los cuales se recuperaron 15 desde esa fecha hasta 2010. Este cambio de tendencia en el empleo relativo no parece ser explicado por

<sup>4</sup> La UE15 está compuesta por la UE12 (Bélgica, Alemania, Dinamarca, España, Francia, Reino Unido, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda y Portugal), más los tres países que ingresaron en 1995 en la UE (Austria, Finlandia y Suecia). Cada variable se obtiene como suma de los agregados de cada país (en paridad de poder de compra, en el caso del PIB) y no como media aritmética. Por ejemplo, el PIB per cápita de la UE15 es la suma del PIB de cada país dividido por la suma de su población.

<sup>5</sup> Los coeficientes de correlación entre las cuatro variables apiladas de la ecuación (3) en desviaciones respecto a la media para los países de control oscilan de 0,98 (entre Australia y Japón) a 0,82 (entre Nueva Zelanda y Japón).

GRÁFICO 3

DISTANCIA RELATIVA DE LA UE15 Y DE SU CONTRAFACTUAL RESPECTO A ESTADOS UNIDOS\*



NOTA: \*(=100) en renta per cápita, tasa de empleo,  $L^{16-64}/L$  y PIB por ocupado, 1960-2017.

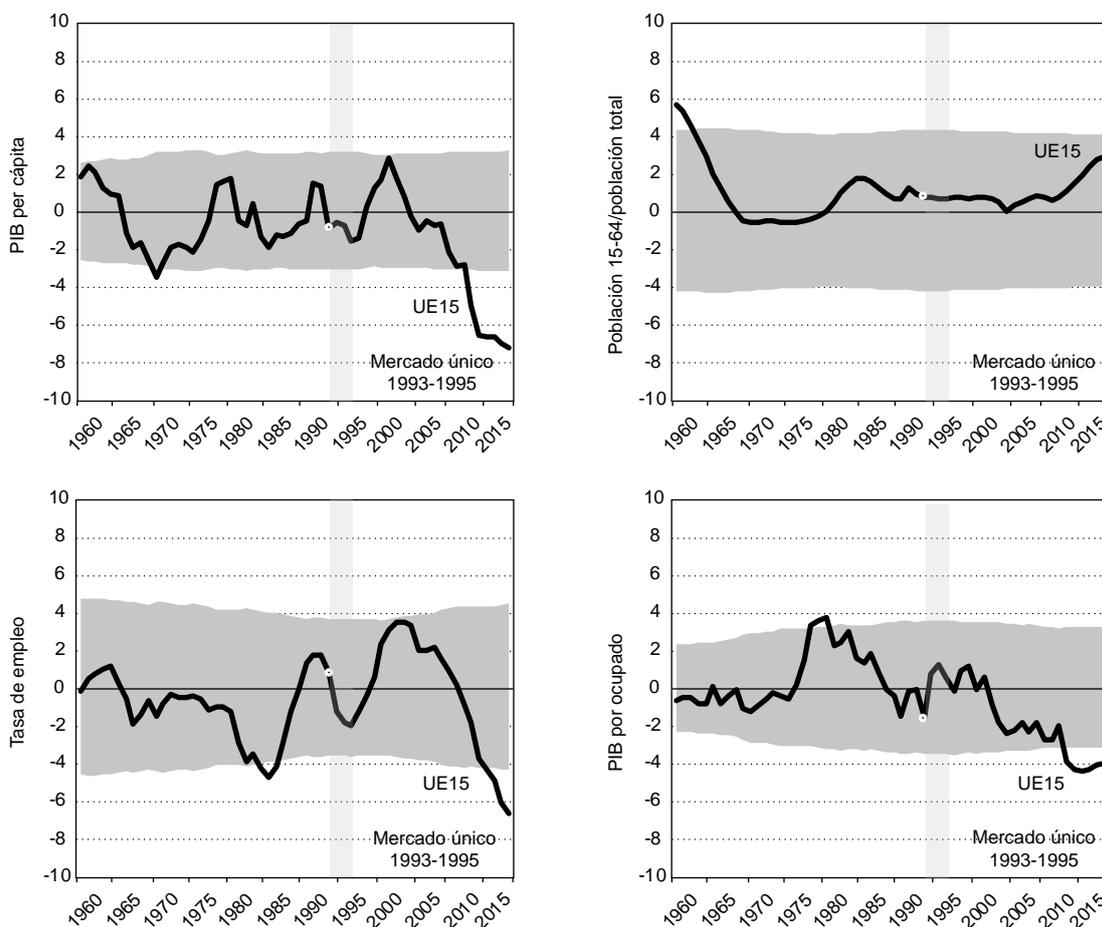
FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE y AMECO.

la creación del mercado único, puesto que también se produjo entre los países de control con los que se construye el contrafactual. De nuevo en la tasa de empleo se observa que el contrafactual explica adecuadamente su comportamiento diferencial antes y después de 1993. Solo a partir de 2012 se observa que el contrafactual se

comportó mejor que la UE15, como consecuencia de la crisis de deuda soberana en la UEM.

Por último, el panel inferior derecho del Gráfico 3 muestra el PIB por ocupado. Se observa que el contrafactual construido permite explicar muy bien la evolución de la productividad antes y después de la creación

**GRÁFICO 4**  
**DESVIACIÓN PORCENTUAL DE LA UE15 RESPECTO A SU CONTRAFACTUAL**  
**EN RENTA PER CÁPITA\***



NOTA: \*Tasa de empleo,  $L^{16-64}/L$  y PIB por ocupado, 1960-2017.  
 FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE y AMECO.

del mercado único. El aumento del diferencial en la productividad tiene más que ver con el mayor crecimiento del PIB por ocupado en EE UU, puesto que también los países de control vieron aumentar su brecha de productividad. Si acaso, se observa cómo la UE15 se aproxima al límite inferior del intervalo de confianza a partir del año 2000, pero el comportamiento diferencial

respecto al contrafactual no es estadísticamente significativo. Como el contrafactual ajusta adecuadamente a la evolución del PIB por ocupado desde 1993, no es necesario realizar la descomposición propuesta en la ecuación (4).

En el Gráfico 4 se presentan las variables del Gráfico 3 en términos de desviaciones porcentuales

respecto al contrafactual, junto con los intervalos de confianza, lo que permite ilustrar de manera alternativa los resultados que se acaban de comentar.

Para analizar la robustez de los resultados, hemos realizado un ejercicio placebo de control utilizando Australia como alternativa a la que aplicar el control sintético. Los resultados muestran que los países en el grupo de control (Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Turquía) explican muy bien el comportamiento de la renta per cápita durante el período de estimación desde 1960 hasta 1992, justo antes de la creación del mercado único. Si acaso se observa que a partir de 1999 la evolución de la renta per cápita de Australia se sitúa ligeramente por encima del contrafactual aunque, en general, dentro del intervalo de confianza al 95 por 100.

En resumen, la metodología del control sintético indica que el mercado único no supuso una evolución de la renta per cápita, de la participación de la población en edad de trabajar, de la tasa de empleo y de la productividad del trabajo significativamente distinta a la de otras economías de la OCDE como Australia, Japón, Nueva Zelanda o Turquía. Respecto a EE UU, la UE15 ha convergido en tasa de empleo a partir de 1993, al mismo tiempo que se producía una divergencia algo mayor en productividad, por lo que el balance neto ha sido ligeramente negativo en renta per cápita. Ambas dinámicas se explican principalmente por las características de la economía de EE UU y, más recientemente, por la crisis de deuda soberana en la UEM. Estos resultados están en línea con los de Mariniello, Sapir y Terzi (2015), para quienes el impacto del mercado único ha quedado por debajo de las expectativas generadas.

A la vista de los resultados anteriores, cabe plantear tres cuestiones. La primera de ellas es por qué otras economías avanzadas muestran un desempeño económico tan bueno como el de la UE15. El mercado único ha supuesto cuatro libertades (libre movimiento de bienes, de servicios, de capitales y de personas) que, en principio, pueden fomentar el crecimiento, pero que

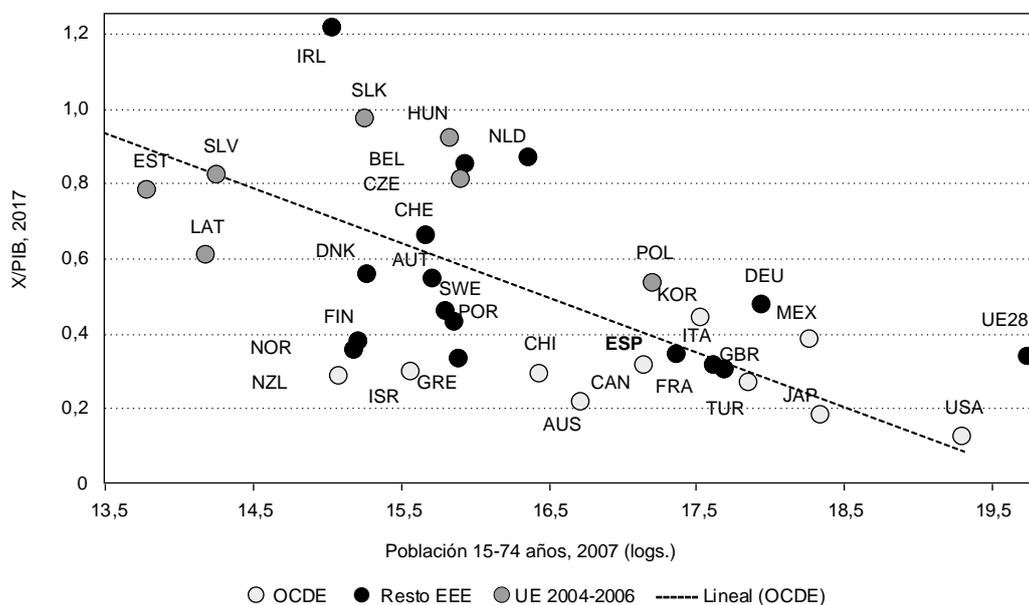
siendo una condición necesaria, no son una condición suficiente para que esto ocurra. Los países miembros pueden aprovechar o no las facilidades de la mayor integración dependiendo de las decisiones de empresas, trabajadores y Administraciones Públicas, y de las políticas económicas adoptadas.

A este respecto, la evidencia muestra que hay una enorme heterogeneidad entre los países que pertenecen a la UE, tal y como muestra el Gráfico 5. En este gráfico se representa la ratio de exportaciones de bienes y servicios sobre el PIB en 2017, frente al logaritmo de la población en edad de trabajar como aproximación al tamaño de la economía. Con un tamaño similar, Grecia tiene un volumen de exportaciones sobre el PIB del 32,7 por 100, muy inferior al 91,8 por 100 de Hungría. Otros países que han constituido áreas comerciales preferentes, como por ejemplo NAFTA, han aprovechado las ventajas de la globalización. En el Gráfico 5 se observa que países como México y Corea tienen un grado de apertura superior al de países de la UE con un tamaño similar. De hecho, en la muestra de países de la OCDE los que participan en el Espacio Económico Europeo no tienen una ratio de exportaciones sobre PIB superior al resto, una vez que se controla por el tamaño del país<sup>6</sup>.

Aunque, en general, las economías con mayores niveles de renta per cápita muestran niveles de consumo per cápita más elevados, no siempre es el caso. Los ajustes realizados en la contabilidad nacional de Irlanda en 2015 son un buen ejemplo de aumentos del PIB que no se traducen en mayores niveles de consumo. Por ello resulta más apropiado realizar las comparaciones de bienestar utilizando el consumo individual real, que consiste en los bienes y servicios realmente consumidos, independientemente de que sean adquiridos por los hogares, por el

<sup>6</sup> En concreto se ha estimado la siguiente ecuación para 35 países de la OCDE en 2017:  $X/PIB_i = 2,25 - 0,12 \ln L^{15-74} + 0,20 EEE_i$ , en donde  $L^{15-74}$  es la población entre 15 y 74, lo que aproxima el tamaño del país, y  $EEE$  toma el valor 1 para los países de la OCDE que participan en el Espacio Económico Europeo y cero para el resto. La  $t$ -ratio para el coeficiente del logaritmo de la población en edad de trabajar es 2,93, mientras que para la de  $EEE$  es 1,46.

**GRÁFICO 5**  
**EXPORTACIONES SOBRE EL PIB Y POBLACIÓN ENTRE 15 Y 74 AÑOS, OCDE, 2017**



FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE.

Gobierno (como la sanidad y educación públicas) o por organizaciones sin ánimo de lucro.

Eurostat publica información sobre el consumo individual real en paridades de poder adquisitivo desde 1995. Utilizando esta información, el Gráfico 6 ofrece una comparación similar a la establecida anteriormente para la renta per cápita. Como puede observarse, los resultados son muy similares a los de Gráfico 3. Si acaso, la tendencia a ampliar la brecha con EE UU es un poco más intensa en el consumo individual real (-0,35 puntos anuales de caída promedio entre 1995 y 2015) que en la renta per cápita (-0,22 puntos anuales). De nuevo, el contrafactual obtenido con Australia, Japón, Nueva Zelanda y Turquía describe bien el comportamiento de la UE desde 1995 hasta el inicio de la crisis de deuda soberana.

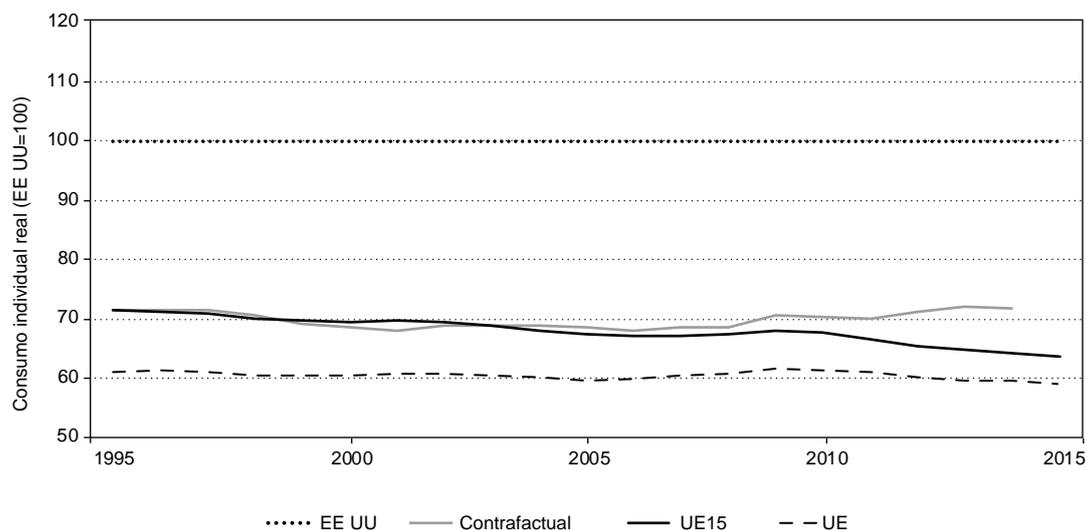
Otro resultado interesante que muestra el Gráfico 6 es que el desempeño del conjunto de la UE ha sido

ligeramente mejor que el de la UE15. El proceso de integración económica se ha producido por fases, con sucesivas ampliaciones. La última gran ampliación se produjo en 2004, con la incorporación de la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia, a la que siguió en 2007 la adhesión de Rumanía y Bulgaria. La evidencia parece indicar que no todos los países se han beneficiado por igual del mercado único, y los nuevos países miembros han mantenido su consumo individual real en términos relativos a EE UU, mientras que ha disminuido en la UE15.

El nivel de consumo es un determinante importante del bienestar pero no el único. Como muestran Jones y Klenow (2016), el bienestar social se puede aproximar en función del consumo individual real y del ocio, la equidad y la esperanza de vida. Dejando al margen

GRÁFICO 6

## CONSUMO INDIVIDUAL REAL PER CÁPITA, EN PARIDAD DE PODER DE COMPRA, OCDE, 2017



FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE.

la esperanza de vida, otro determinante del bienestar que ha podido verse influido por el mercado único es la desigualdad.

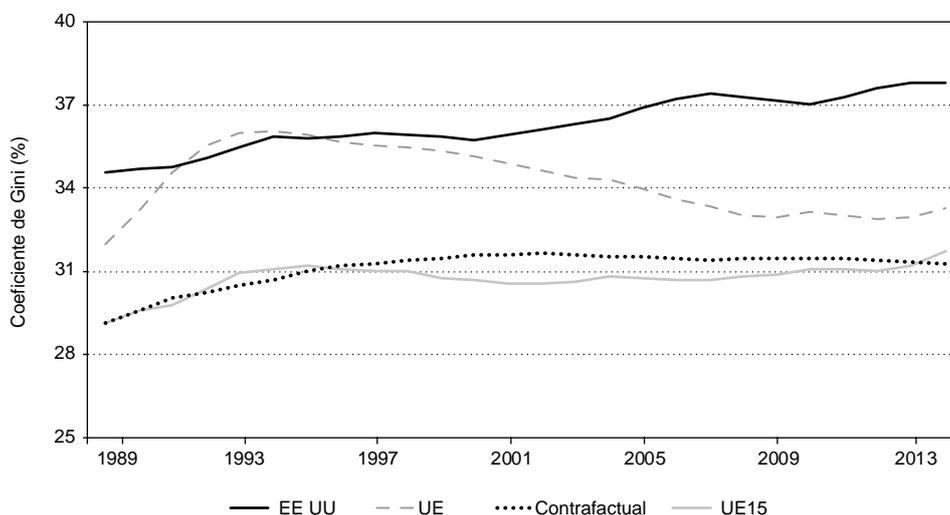
Aunque los efectos del comercio mundial y la globalización sobre la desigualdad pueden operar a través de múltiples mecanismos, existen argumentos de peso para esperar que la mayor integración económica internacional pueda producir convergencia entre países y beneficios netos agregados, pero también ganadores y perdedores. Estos efectos asimétricos explican que la desigualdad disminuya a nivel global, como resultado de la convergencia entre países, pero que pueda aumentar a nivel nacional (Milanovic, 2016). Esta contingencia, así como el hecho de que los países estén expuestos a un mayor riesgo externo a medida que aumentan su apertura comercial, permite explicar que los países busquen mecanismos de

aseguramiento frente a estos riesgos a través de las políticas públicas y de un mayor tamaño del sector público, tal y como argumenta Rodrik (1998). Por ello, no es de extrañar que los avances del proyecto europeo hayan estado íntimamente ligados a políticas de cohesión social, desarrollo de fondos sociales europeos o fondos estructurales para intensificar el proceso de convergencia entre países y contrarrestar con mecanismos compensadores los potenciales efectos negativos de la mayor integración comercial.

La evidencia empírica que muestra el Gráfico 7 indica que la desigualdad de la renta disponible, después de impuestos o transferencias, se ha mantenido relativamente constante en la UE15, alrededor del 31 por 100, y ha disminuido en la UE, mientras que ha crecido de manera significativa en EE UU, como han puesto de manifiesto Darvas y Wolff (2016) y Andrés y

GRÁFICO 7

COEFICIENTES DE GINI EN EL CONJUNTO DE LA UE Y UE15, Y EN EE UU, 1989-2014



FUENTE: Elaboración propia a partir de DARVAS y WOLFF (2016) y SOLT (2016).

Doménech (2018)<sup>7</sup>. Sin embargo, este comportamiento de la desigualdad en la UE15 no es muy diferente del que predice el contrafactual, ya que los aumentos del coeficiente de Gini en Australia y Japón (3,5 puntos) y en Nueva Zelanda (5,1 puntos) se ven compensados por la disminución en Turquía (-5,1 puntos). La disminución de la desigualdad en la UE se debe a la convergencia de los nuevos miembros a partir de 2004, puesto que la desigualdad a nivel nacional incluso aumentó en algunos casos.

Los resultados de este apartado indican que la creación del mercado único no ha tenido un efecto positivo, significativo y económicamente relevante respecto a otras economías avanzadas en términos de renta per cápita, tasas de empleo, productividad, apertura externa o consumo individual real. Solo en

la equidad se observan algunas diferencias. Los resultados también ponen de manifiesto que algunos países (los nuevos Estados miembros) se han podido beneficiar más que otros del mercado único en la UE y que la crisis de deuda soberana en los países de la eurozona ha tenido un efecto negativo en los niveles de renta per cápita y consumo respecto a otros países de la OCDE. Todo ello indica que la creación del mercado único no es una panacea ni una condición suficiente para aumentar el crecimiento y bienestar de sus miembros, posiblemente porque su diseño es mejorable (tanto en los detalles del mercado único como en la UEM), existen barreras que impiden completar el mercado único y aprovechar todos sus beneficios, y porque muchos países no han llevado a cabo las reformas y políticas complementarias para aprovechar mejor las posibilidades de la mayor integración económica en Europa. Por eso es necesario completar el marco institucional del mercado único y afianzar el diseño de la UEM.

<sup>7</sup> En lugar de calcular el coeficiente de Gini para la UE15 o la UE como la media de los coeficientes de cada país, DARVAS y WOLFF (2016) los calculan directamente para el conjunto de la población de cada agregado europeo, sin distinguir entre países, tal y como se mide en EE UU.

Esta evidencia no quiere decir que la UE no haya tenido un impacto positivo para las economías de la región. De hecho, para muchos países los efectos positivos de la integración económica se han materializado con anterioridad, gracias a los esfuerzos de los cambios estructurales realizados para entrar en la UE. Además, los países que componen el contrafactual también se han integrado al comercio mundial durante este período; algunos son países con mercados y políticas económicas más flexibles (*e.g.*, Australia y Nueva Zelanda) o en estadios de menor desarrollo y con mayor potencial de crecimiento (*e.g.*, Turquía).

#### 4. La importancia de completar el mercado único y la UEM

El proyecto de construcción del euro fue la siguiente etapa natural en el proceso hacia la unión política en Europa. La idea original del Tratado de Maastricht es que todos los países de la UE tuvieran como objetivo su incorporación a la moneda única<sup>8</sup>, lo que muestra que el euro se diseñó como parte consustancial del proyecto europeo. Sin embargo, los resultados de la UEM como instrumento para reforzar la integración económica han sido también cuestionados. A pesar del éxito de la implantación del euro en su primera década, los años de la crisis han revertido parte de esos logros y, de hecho, la configuración institucional de la UEM ha sido considerada como uno de los factores fundamentales que explican la crisis de deuda en Europa.

Desde sus inicios, se sabía que el proyecto del euro se iba a enfrentar a la dificultad de que sus miembros no constituyen un área monetaria óptima. De los criterios citados habitualmente (en la literatura originada por Mundell, 1961), la eurozona tenía ciclos económicos relativamente sincronizados y gozaba de

movilidad de capitales, pero la movilidad del factor trabajo era mucho menor (en parte por factores culturales y lingüísticos), la flexibilidad de precios y salarios no era suficiente, y no se diseñó un sistema para compartir riesgos a través de transferencias fiscales.

A pesar de ello, se esperaba que el proyecto del euro reforzara la integración económica entre sus miembros a través de varios canales que llevarían a una mayor convergencia nominal y real entre los países de la moneda única. El euro debía incrementar el comercio de bienes y servicios entre los miembros, al reducir las fricciones del tipo de cambio, tanto por la eliminación de la incertidumbre sobre sus fluctuaciones como por los costes de transacción directos del comercio con distintas monedas. La mayor integración del mercado de capitales debía proporcionar una ganancia en términos de escala y eficiencia en los mercados financieros. En el caso del factor trabajo, se confiaba en los incentivos para que los países hicieran reformas para flexibilizar sus mercados. Y dado que la UEM impedía los ajustes en el tipo de cambio nominal, se esperaba que este corsé incentivara las reformas que permitirían adaptar precios y salarios, y evitar los costes en la economía real de no hacerlo.

En general, los resultados del proyecto del euro no han sido particularmente positivos, como ya señaló Lane (2006) antes de la crisis de deuda en Europa, y como se ha visto a lo largo de la última década, en la que se han puesto de manifiesto las debilidades institucionales de la configuración de la eurozona. La evidencia que presentamos en el apartado anterior lo corrobora.

De los canales en los que debía influir el euro para ayudar a una mayor integración, ha habido progresos en algunas áreas pero no en la mayoría. El canal comercial sí se ha visto favorecido desde la entrada en funcionamiento del euro, con aumento de las exportaciones de bienes intra-UEM en un 4,1 por 100 de media anual en el período 2000-2017. Aunque la participación de estos flujos sobre el total de exportaciones ha caído en seis puntos hasta el 45,7 por 100, esto refleja más bien el fuerte aumento de las exportaciones

<sup>8</sup> Con la excepción posterior de Dinamarca (en proceso negociado tras su primer referéndum en el que rechazó el Tratado en 1992, luego aprobado en su versión enmendada en mayo de 1993).

totales de la eurozona durante este período (a una tasa media anual del 6,1 por 100), ya que la UEM ha afrontado relativamente bien el *shock* global inducido por la entrada de China en el comercio mundial.

En cuanto a la integración de los mercados de factores (capital y trabajo) asociada al euro, la suerte ha sido más dispar. Como señala Lane (2006), la desaparición de la incertidumbre y de la prima de tipo de cambio, y la disminución de las primas de riesgo entre países propició la creación de mercados financieros europeos más interrelacionados, profundos y líquidos que, en principio, debían mejorar la reasignación del capital financiero entre sectores y países. Los mercados de financiación interbancaria se desarrollaron rápidamente tras la instauración del euro. La inversión extranjera directa ha continuado aumentando y la emisión de deuda empresarial se reforzó en los primeros años de vida del euro. Lo que no ha progresado ha sido la integración de la financiación minorista, ya que no han aparecido bancos a nivel europeo ni se han producido fusiones entre los grandes bancos de la zona. En cuanto al factor trabajo, su movilidad no ha aumentado significativamente, y permanece muy por debajo de la existente en EE UU. Por otro lado, las reformas estructurales no se han materializado hasta muy recientemente, y casi exclusivamente en los países de la periferia, asociadas en buena parte a los programas de rescate.

Por último, cabe preguntarse hasta qué punto la pertenencia al euro ha estado asociada a una mayor convergencia en niveles de precios y renta per cápita de los países miembros. Los diferenciales de tasas de inflación se redujeron drásticamente en los años previos a la entrada en funcionamiento del euro, y hasta cierto punto en los años posteriores y, como recuerda Lane (2006), las diferencias entre los niveles de precios dentro de la eurozona no son muy diferentes a las de los Estados americanos. Las comparaciones de renta per cápita son más difíciles de interpretar, pero el balance no ha sido especialmente positivo, como señalan Andrés y Doménech (2015). En los años

inmediatamente posteriores a la entrada en funcionamiento del euro se produjo una cierta convergencia, en parte explicada por la reducción de tipos de interés, que fue mucho mayor para los países de la periferia. En los últimos años, el mayor impacto de la crisis de deuda en estos países ha vuelto a agrandar las diferencias.

¿Qué se necesita para mejorar el funcionamiento del mercado único? De los apartados anteriores se puede inferir que la evidencia de un efecto positivo diferencial del mercado único y sobre todo de la UEM no es abrumadora. Pero esto no quiere decir que ambas instituciones no sean positivas en sí mismas, ya que ambos desarrollos responden a un objetivo político y social de integración que va mucho más allá de las consideraciones estrictamente económicas. Pero sí cabe preguntarse qué márgenes de mejora existen para poder obtener todas las ventajas posibles de ambas, y cómo se pueden afrontar las líneas de reforma abiertas de cara a los próximos años.

En el caso del mercado único, el campo de mejora es amplio, como recogen Mariniello *et al.* (2015), ya que las barreras en muchos casos reflejan la aplicación deficiente de directivas comunitarias que introducen cierto grado de sobrerregulación con fines proteccionistas. Así, falta uniformidad y coordinación, en diverso grado, en las reglas de inmigración (con muy distinta disponibilidad de los distintos Gobiernos a aceptar ciudadanos de otros países), en el reconocimiento y títulos profesionales y académicos (a pesar de los esfuerzos de homogeneización), en las reglas de concursos públicos, de defensa del consumidor y seguridad sanitaria, etc. La defensa proteccionista de empresas nacionales es más fuerte en determinados sectores, como las industrias de red o los servicios profesionales.

Mención aparte merecen aquellos aspectos de la política económica que entran de lleno dentro de las competencias nacionales, pero que son fundamentales para desarrollar un marco común que permita a los agentes económicos considerar toda la UE como un área económica integrada: las instituciones de mercado de

trabajo distan de ser similares entre países (regulaciones y contratos de trabajo, políticas activas y protección del desempleo), la armonización fiscal es escasa, los sistemas de pensiones tienen reglas dispares y no permiten fácilmente la portabilidad de derechos adquiridos.

¿Qué mejoras son necesarias en el marco institucional de la UEM? Como se ha señalado anteriormente, la crisis de la eurozona puso de manifiesto algunas deficiencias institucionales de su configuración, que eran bien conocidas desde los inicios de la moneda única. Más allá de la falta de flexibilidad de precios y salarios, Maastricht no previó mecanismos fiscales de aseguramiento ante fuertes *shocks* asimétricos entre países, o ante riesgo de insolvencia soberana, dada la falta de una unión política que legitimase las transferencias fiscales. Por ello, y para potenciar la disciplina fiscal y evitar la dominancia fiscal sobre la política monetaria, el Tratado previó un Pacto de Estabilidad para controlar los déficits y deudas públicas, unidas a una cláusula de no rescate (*no bailout*), que potenciara la disciplina de mercado sobre los soberanos. Pero, como se vio durante los primeros años de vida del euro, ni el Pacto de Estabilidad fue aplicado con rigor, ni la disciplina de mercado surtió efecto, ya que los diferenciales de tipos de interés soberanos no reflejaron las distintas posiciones fiscales de los países miembros, en buena parte porque la cláusula de no rescate no fue creíble (se pensaba que, eventualmente, los países fuertes saldrían al rescate de aquellos soberanos que pusieran en peligro la estabilidad del sistema financiero).

Otra deficiencia de diseño que reveló la crisis fue el bucle soberano-bancario generado en los países que habían acumulado mayores desequilibrios, que pusieron en riesgo la estabilidad de los sistemas bancarios nacionales (dadas las amplias tenencias de bonos soberanos domésticos de las entidades financieras) y, recíprocamente, por sistemas bancarios con riesgo de insolvencia, que contagiaban a los respectivos soberanos nacionales. Como resultado de todas estas deficiencias la UEM experimentó una segunda crisis, caracterizada por las dudas sobre la sostenibilidad fiscal, la fragmentación financiera y la incertidumbre sobre la

eventual salida de algún miembro de la moneda única (Doménech y González-Páramo, 2017).

Por todo ello, durante la resolución de la crisis soberana (y de manera crucial a partir de 2012) han jugado un papel muy importante las propuestas de reforma de la arquitectura del euro, además de otras medidas clave como las distintas modalidades de provisión de liquidez por el BCE y de las instituciones creadas en estos años (especialmente el MEDE), y de los programas de reformas estructurales y ajuste fiscal asociados a los rescates de países en crisis. Estas reformas institucionales se han centrado en dos elementos clave: *i*) la creación de una unión bancaria, y *ii*) el reforzamiento de la disciplina fiscal y económica a través de iniciativas como el *Six-Pack*, el *Two-Pack* y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (*Fiscal Compact*), que en lo esencial refuerzan el control de los desequilibrios públicos y privados de las economías e introducen en las legislaciones nacionales el principio del equilibrio fiscal en términos estructurales.

Estas reformas, junto al papel clave del BCE para asegurar la existencia del euro (el archiconocido *whatever it takes* de Mario Draghi), permitieron superar la crisis de deuda y eventualmente recuperar una senda de crecimiento sostenido, pero están lejos de formar una estructura sólida que permita a la eurozona permanecer inmune ante crisis financieras futuras. Por ello, toda una serie de propuestas, tanto desde el entorno académico (Benassy-Queré y Giavazzi, 2017, y Baldwin y Giavazzi, 2016, son dos buenas recopilaciones) como desde las instituciones europeas (entre otros, los informes de los Cinco Presidentes y el documento de reflexión sobre la profundización de la UEM de la Comisión Europea (2015 y 2017), se han avanzado para completar dicha estructura, que está en fase de debate entre los países de la Unión.

Así, los elementos esenciales del debate para completar la arquitectura del euro son muy variados, pero deberían contener al menos las siguientes iniciativas (González-Páramo y Jiménez, 2018):

— *Completar la unión bancaria.* De las distintas fases del proyecto, los bancos europeos están sometidos

a una regulación única, a una supervisión común, y a un mecanismo único de resolución, apoyado en un fondo de resolución común basado en contribuciones del sector privado. Sin embargo, la última fase —un fondo de garantía de depósitos común— aún no se ha aprobado. Además, sería necesario que tanto el fondo de resolución como el fondo de garantía europeos estuviesen apoyados por sendos *backstops* públicos.

— *Progresar en la unión del mercado de capitales*, para potenciar los flujos de inversión en la eurozona y promover el *risk-sharing* privado, lo que requiere una regulación y supervisión comunes.

— *Avanzar hacia una unión fiscal* es un complemento esencial de la unión monetaria, ya que una moneda común solo puede ser estable a muy largo plazo si viene respaldada por mecanismos temporales de compensación y de aseguramiento entre las distintas áreas, ya que los fallos del mercado en imponer su disciplina pueden tener costes muy elevados, como se ha visto en la crisis reciente. La unión fiscal tiene muchos significados diversos, pero dos de sus elementos son algún mecanismo de compensación anticíclico para hacer frente a los *shocks* asimétricos entre países (más allá del margen del 3 por 100 de déficit público del Pacto de Estabilidad) y la definición de una política fiscal (*fiscal stance*) común para coordinar las políticas fiscales de los distintos países. Adicionalmente, el requerimiento clave para limitar al máximo el riesgo de futuras crisis soberanas es la emisión de alguna modalidad de eurobonos para asegurar la solvencia de todos los emisores soberanos. Dicha propuesta, muy presente en los primeros planes de las autoridades europeas para resolver la crisis de deuda, casi ha desaparecido del debate por las evidentes dificultades políticas para su aprobación, ya que supone una eventual transferencia fiscal cuasi permanente entre países. En cualquier caso, para esa estabilidad a largo plazo resulta imprescindible que el objetivo de reducción de riesgos en cada Estado miembro vaya acompañado en paralelo con una mayor mutualización de los mismos en el conjunto de la UE.

— *Desarrollar un activo seguro a nivel europeo*. A falta de eurobonos, la propuesta de los European Safe Assets (Brunnermeier *et al.*, 2016) bien diseñada puede ser una idea válida para dotar a la política monetaria de un activo seguro y muy líquido que resuelva el problema de la fragmentación financiera dentro de la eurozona. Un paso previo hacia los eurobonos.

— *Reformas institucionales*. Creación de un Ministerio de Finanzas para la eurozona y transformación del MEDE en un Fondo Monetario Europeo. Estas nuevas instituciones facilitarían la aplicación coordinada de los instrumentos de carácter fiscal que ya funcionan en la zona o los de nueva creación.

## 5. Conclusiones

Este trabajo ha mostrado que no hay evidencia concluyente sobre un impacto positivo del mercado único en el desempeño económico de la UE. Este resultado puede deberse a que los efectos del aumento de la integración comercial son menos intensos cuanto mayor es la renta per cápita de los países y, lo que resulta incluso más relevante, a que en última instancia el efecto positivo depende de las políticas nacionales de cada Estado miembro para beneficiarse del mercado único. Los países que han logrado crecimientos más elevados en su renta per cápita son aquellos que han tenido un mejor comportamiento relativo de su productividad y de sus tasas de empleo. Ambas variables se ven afectadas por el marco institucional y el diseño e implementación de políticas económicas adecuadas, que determinan la convergencia y la capacidad de aprovechar plenamente los beneficios del mercado único. En cualquier caso, el marco institucional de la UEM es incompleto y esta deficiencia ha impedido una mayor convergencia. Por lo tanto, la combinación de buenas políticas nacionales y la mejora institucional de la UEM potenciarían los efectos positivos del mercado único.

Aunque las enseñanzas hay que tomarlas del pasado, las decisiones se tienen que tomar mirando al

futuro. Y para los países europeos éste va a depender de la relación entre la globalización, las mejoras institucionales y sus efectos sobre la productividad y empleo, y el impacto de la transformación digital en curso. Si la globalización física se ha frenado en la última década, la digital crece aceleradamente. Se reducen barreras de entrada a mercados distantes para pequeñas y medianas empresas o para consumidores individuales, retroalimentando positivamente la globalización. Para favorecer los efectos positivos de esta revolución tecnológica, se necesita un marco regulatorio que permita conjugar al mismo tiempo la protección de los consumidores, la seguridad, la innovación y la competencia. Un cuatrilema que no resulta fácil de resolver. No ha sido el objetivo de este artículo analizar este reto, pero en sus conclusiones es necesario destacar que el futuro de la UE y los efectos del mercado único van a depender de cómo se gestione. Los potenciales efectos disruptivos sobre el mercado de trabajo, la mejora de capital humano y las políticas sociales que potencien la inclusión y la convergencia en bienestar deben ser focos de atención prioritaria para la UE.

Más integración y mejores políticas, tanto a nivel de las instituciones de la UE como de sus Estados miembros, podrán tener mayores probabilidades de generar esa convergencia. Aunque a largo plazo el cambio tecnológico suponga mayor bienestar para todos, es posible que a corto y medio plazo tenga costes de transición importantes para una parte de la sociedad. El Estado de bienestar y la calidad de las instituciones resulta central para garantizar primero la igualdad de oportunidades y, posteriormente, el seguro ante situaciones individuales adversas. El reto es diseñar, implementar y evaluar de manera continua políticas públicas que garanticen la equidad al menor coste posible en términos de empleo e inversión en innovación. En el pasado, Europa ha sabido construir sociedades más inclusivas mucho mejor que otras regiones. El reto ahora es modernizarlas para aprovechar plenamente las oportunidades del proceso de transformación tecnológica y digital en curso.

## Referencias bibliográficas

- [1] ABADIE, A. y GARDEAZÁBAL, J. (2003). «The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country». *American Economic Review*, vol. 93, nº 1, pp. 113-132. <https://goo.gl/eZzT2Z>
- [2] ALCALÁ, F. y CICCONE, A. (2004). «Trade and Productivity». *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, nº 2, pp. 613-646.
- [3] ALLINGTON, N. F. B.; KATTUMAN, P. A. y WALDMANN, F. A. (2005). «One Market, One Money, One Price? Price Dispersion in the European Union». *International Journal of Central Banking*, vol. 1, nº 3, pp. 73-115. <https://goo.gl/NYWPvw>
- [4] ANDRÉS, J. y DOMÉNECH, R. (2015). *En Busca de la Prosperidad*. Ediciones Deusto. <https://goo.gl/qehynn>
- [5] ANDRÉS, J. y DOMÉNECH, R. (2018). «Reflexiones sobre la dimensión social de la UE» en F. FERNÁNDEZ (coord.), *Anuario del Euro 2017*, pp. 253-279. <https://goo.gl/TSCntH>
- [6] AXEL (2006). «Does Globalization Affect Growth? Evidence from a New Index of Globalization». *Applied Economics*, vol. 38, nº 10, pp. 1.091-1.110. <https://goo.gl/eEmkWN>
- [7] BADINGER, H. (2005). «Growth Effects of Economic Integration: Evidence from the EU Member States». *Review of World Economics*, vol. 141, nº 1, pp. 50-78. <https://goo.gl/4DomtU>
- [8] BADINGER, H. y BREUSS, F. (2011). «The Quantitative Effects of European Post-war Economic Integration» en *International Handbook on the Economics of Integration: Factor Mobility, Agriculture, Environment and Quantitative Studies*, vol. 3, p. 285. <https://goo.gl/6aU9xT>
- [9] BALDWIN, R. (1992). «Measurable Dynamic Gains from Trade». *Journal of Political Economy*, vol. 100, nº 1, pp. 162-174.
- [10] BALDWIN, R. (2006). *In or Out: Does It Matter? An Evidence-Based Analysis of the Euro's Trade Effects*. CEPR. <https://goo.gl/zi4Rgf>
- [11] BALDWIN, R. (2016). *The Great Convergence*. Harvard University Press. <https://goo.gl/3wqYuA>
- [12] BALDWIN, R. Y GIAVAZZI, F. (2016). *How to Fix Europe's Monetary Union*. Ebook VoxEU. <https://goo.gl/FwQsMP>
- [13] BALDWIN, R. y TAGLIONI, D. (2007). «Trade Effects of the Euro: A Comparison of Estimators». *Journal Economic Integration*, vol. 22, nº 4, pp. 780-818.
- [14] BALDWIN, R. y WYPLOSZ, C. (2015). *The Economics of European Integration*. 5º ed. McGraw-Hill Education. <https://goo.gl/3LvywD>
- [15] BÉNASSY-QUERÉ, A. y GIAVAZZI, F. (2017). *Fixing the Eurozone and Beyond*. Ebook VoxEU. <https://goo.gl/aaJBDo>

- [16] BERGER, H. y NITSCH, V. (2008). «Zooming Out: The Trade Effect of the Euro in Historical Perspective». *Journal of International Money and Finance*, vol. 27, nº 8, pp. 1.244–1.260.
- [17] BLINDER, A. S. (2016). «Offshoring: The Next Industrial Revolution». Essay at Foreign Affairs, March/April issue, *Link*
- [18] BRUNNERMEIER, M. K.; GARICANO, L.; LANE, P.R.; PAGANO, M.; REIS, R.; SANTOS, T.; THESMAR, D.; VAN NIEUWERBURGH, S. y VAYANOS, D. (2016). «The Sovereign-Bank Diabolic Loop and ESBies». *American Economic Review*, vol. 106, nº 5, pp. 508-12. <https://goo.gl/XcspM>
- [19] BOLTHO, A. y EICHENGREEN, B. (2008). «The Economic Impact of European Integration». CEPR DP 6820. <https://goo.gl/oLJWKg>
- [20] CAMPOS, F. N.; CORICELLI, F. y MORETTI, L. (2014). «How Much do Countries Benefit from Membership in the European Union». VoxEU. <https://goo.gl/EfiL9J>
- [21] COMISIÓN EUROPEA (2015). *The Five Presidents Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*. <https://goo.gl/JHJac7>
- [22] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Reflection Paper on the Deepening of the Monetary Union*. <https://goo.gl/LhNAwV>
- [23] CRESPO-CUARESMA, J.; RITZBERGER-GRÜNWALD, D. y SILGONER, M. A. (2008). «Growth, Convergence and EU Membership». *Applied Economics*, vol. 40, nº 5, pp. 643-656. <https://goo.gl/q3ns9h>
- [24] DARVAS, Z. y WOLFF, G. (2016). «An Anatomy of Inclusive Growth in Europe». <https://goo.gl/nUAMKz>
- [25] DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2006). «Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference Does Data Quality Make?». *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, nº 1, pp. 1-36.
- [26] DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2011). «The Effects of Public Investment». En BOSCA, J.E.; DOMÉNECH, R.; FERRI, J. y VARELA, J. (eds.), *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*. Palgrave MacMillan. <https://goo.gl/JFAhdw>
- [27] DOMÉNECH, R. y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2017). «Fiscal Policy in Europe: Lessons from the Crisis and Options for the Future». BBVA Research. <https://goo.gl/UK2K6w>
- [28] DREYER, J. K. y SCHMID, P. A. (2017). «Growth Effects of EU and EZ Memberships: Empirical Findings from the First 15 Years of the Euro». *Economic Modelling*, vol. 67, pp. 45-54. <https://goo.gl/GQqGsu>
- [29] FERNÁNDEZ, C. y GARCIA-PEREA, P. (2015). «The Impact of the Euro on Euro Area GDP per capita». WP 1530. Banco de España. <https://goo.gl/yPz79t>
- [30] FRANKEL, J. A. y ROMER, D. (1999). «Does Trade Cause Growth?». *American Economic Review*, vol. 89, nº 3, pp. 379-399. <https://goo.gl/cNN7Ag>
- [31] FRANKS, J.; BARKBU, B.; BLAVY, R.; OMAN, W. y SCHOELERMANN, H. (2018). «Economic Convergence in the Euro Area: Coming Together or Drifting Apart?». IMF Working Paper. <https://goo.gl/cLq75c>
- [32] GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y JIMÉNEZ, M. (2018). «La arquitectura del euro: propuestas y opciones de reforma». *Boletín de Estudios Económicos*, vol. 72, nº 222. Deusto Business Alumni.
- [33] HENREKSON, M.; TORSTENSSON, J. y TORSTENSSON, R. (1997). «Growth Effects of European Integration». *European Economic Review*, vol. 41, nº 8, pp. 1537-1557. <https://goo.gl/ddQp5T>
- [34] JONES, C. y KLENOW, P. (2016). «Beyond GDP? Welfare across Countries and Time». *American Economic Review*, vol. 106, nº 9, pp. 2.426-2.457. <https://goo.gl/9qDCdB>
- [35] MILANOVIC, B. (2016). *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. <https://goo.gl/YCPuXs>
- [36] LANDAU, D. (1995). «The Contribution of the European Common Market to the Growth of its Member Countries: An Empirical Test». *Review of World Economics*, vol. 131, nº 4, p. 774.
- [37] LANE, P. R. (2006). «The Real Effects of European Monetary Union». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, nº 4, pp. 47-66. <https://goo.gl/LUPHEX>
- [38] MANN, K. (2015). «The EU, A Growth Engine?». *The Impact of European Integration on Economic Growth in Central Eastern Europe*, nº 136. FIW Working Paper. <https://goo.gl/D3dr7N>
- [39] MARINIELLO, M.; SAPIR, A. y TERZI, A. (2015). «The Long Road Towards the European Single Market». Bruegel Working Paper, nº 2015/01. <https://goo.gl/aVxSmP>
- [40] MUNDELL, R. A. (1961). «A Theory of Optimum Currency Areas». *The American Economic Review*, vol. 51, nº 4, pp. 657-665. <https://goo.gl/zXP2JJ>
- [41] RODRIK, D. (1998). «Why do More Open Economies have Bigger Governments?». *Journal of Political Economy*, vol. 106, nº 5, pp. 997-1.032. <https://goo.gl/vWxhHK>
- [42] SACHS, J. D. y WARNER, A. (1995). «Economic Reform and the Process of Global Integration». *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 1995/1, pp. 1-118. <https://goo.gl/fdSVu8>
- [43] SINGH, T. (2010). «Does International Trade Cause Economic Growth? A Survey». *The World Economy*, vol. 33, nº 11, pp. 1517-1564. <https://goo.gl/CFxYsw>
- [44] SOLT, F. (2016). «The Standardized World Income Inequality Database». *Social Science Quarterly*, vol. 97. SWIID Version 6.0, July 2017. <https://goo.gl/FmB594>
- [45] VANHOUDT, P. (1999). «Did the European Unification Induce Economic Growth? In Search of Scale Effects and Persistent Changes». *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 135, nº 2, pp. 193-220. <https://goo.gl/YvhyDN>

# NOTA CRÍTICA

## POLITIQUE ÉCONOMIQUE

**Agnès Bénassy-Quéré et al.**

De Boeck Supérieur, París,

4<sup>e</sup> édition, 2017.



La lectura de los manuales al uso, en la década de los sesenta y setenta del siglo pasado, solían alimentar el optimismo sobre la capacidad de la política económica para alcanzar un crecimiento estable con pleno empleo. Para muestra basta un botón. En la primera edición, publicada en 1972, del popular texto de Branson, *Macroeconomic: Theory and Policy*, se podía leer lo siguiente: «la macroeconomía moderna se ha desarrollado como un marco analítico para entender qué origina las grandes y a veces prolongadas

fluctuaciones en el nivel de empleo... nos ha enseñado bastante bien cómo conservar el pleno empleo». Después de varias décadas y distintas crisis económicas y financieras los economistas somos conscientes de las limitaciones y posibilidades de la política económica. De hecho, como se afirma en el libro objeto de esta reseña, «a partir de los ochenta, la investigación económica ha abordado de forma sistemática todas las deficiencias de la aproximación tradicional de la política económica, señalando sus límites teóricos y empíricos».

*Politique Économique* se editó por primera vez en 2004. Desde entonces se han publicado versiones en inglés, italiano y chino y, hace pocos meses, está disponible su cuarta edición en francés. En ese intervalo de tiempo el libro se ha ido modificando según evolucionaban los acontecimientos y, especialmente, después de la crisis financiera de 2008-2009 y del euro en 2010. Sus autores son profesores que realizan o han realizado labores de asesoramiento para la toma de decisiones políticas al más alto nivel lo que les ha permitido lograr un equilibrio, que no es habitual, entre teoría y práctica. Se trata, en definitiva, de un excelente manual de política económica, escrito con rigor, que posee distintos niveles de lectura, incluyendo recuadros en los que, con frecuencia, se formalizan

algebraicamente las ideas, y que aborda con objetividad las discusiones, tanto a nivel académico como político, sobre las respuestas que deberían tener los problemas económicos que estamos padeciendo.

Los tres primeros capítulos presentan el marco general. En el primero se justifica la necesidad de la política económica para alcanzar los objetivos en el ámbito de la asignación, la estabilización y la redistribución, y se exponen los principales métodos y análisis para su correcta evaluación.

El segundo capítulo es especialmente interesante porque sintetiza, de manera ordenada, las principales limitaciones que posee la visión tradicional de la política económica y, por consiguiente, las posibilidades que tiene en la actualidad. La visión tradicional de la política económica suponía la existencia de un Gobierno omnisciente, omnipotente y benevolente que podía alcanzar la estabilidad económica, eligiendo los instrumentos precisos para lograr los objetivos que se habían fijado. Esta visión tan cándida es cuestionada ante las siguientes limitaciones: existe desconocimiento sobre la estructura de la economía y, en consecuencia, sobre la manera más adecuada de modelizarla; los agentes no se comportan pasivamente ante las acciones de las autoridades públicas, sino que las anticipan y diseñan sus propias estrategias, lo que dificulta tanto la

evaluación de las políticas como su propia eficacia; el incumplimiento de las medidas anunciadas afecta a la credibilidad de la política económica y, por tanto, a su capacidad para lograr los resultados esperados; la información no es perfecta y se distribuye de forma desigual entre los distintos actores, lo que promueve comportamientos no deseados; por último, los dirigentes políticos no siempre persiguen el interés general sino que poseen sus propias funciones de utilidad y son sensibles a las preferencias de los *lobbies* o de determinados sectores o grupos sociales. Ahora bien, como señalan los autores, el hecho de que se reconozcan todas esas limitaciones no implica que se ponga una «fe excesiva» en las virtudes de la autorregulación de los mercados y, paralelamente, se subestime el papel de la política económica.

El tercer capítulo, que cierra los dedicados al marco en el que se desenvuelve la política económica, añade una nueva crítica a la concepción tradicional de la intervención pública. La creciente interdependencia entre países y entre distintos niveles de gobierno ha superado la visión de un único decisor que ejerce plenamente el poder. Paralelamente, la presencia de bienes públicos globales, como la preservación del clima o de la estabilidad financiera, y los efectos internacionales que tienen determinadas medidas que toman

los países individualmente, harían aconsejable la coordinación de las políticas económicas. Los autores dejan claro que esa coordinación tiene sus límites e inconvenientes y que, en determinados casos, puede que una coordinación parcial sea peor que la ausencia total de coordinación. Las alusiones a la Unión Europea, no solo en este capítulo, sino en el libro en general, son frecuentes. Sobre esa base, se plantea de una manera ecuánime el debate entre los federalistas, que desean dotar de más competencia a la Unión Europea, y los antifederalistas, cuyo objetivo es descentralizar las decisiones. No obstante, algún lector quizás hubiera deseado una visión crítica del fenómeno de la globalización, un término que, por cierto, solo se encuentra mencionado en algunas referencias bibliográficas.

El resto de la obra analiza las políticas con un esquema común: cuestiones, teorías y políticas. Así, el capítulo cuarto se dedica a la política fiscal (*politique budgétaire*) que tiene un tratamiento diferenciado de la política impositiva (*politique fiscale*) y que se analiza en un capítulo posterior. La importancia que han adquirido los temas relacionados con la sostenibilidad de la deuda pública o con la necesidad de estabilización presupuestaria en la eurozona, en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, han hecho que la política fiscal adquiera un especial

protagonismo en el diseño de la política coyuntural. Los autores, después de repasar algunos conceptos básicos y exponer ciertas cuestiones teóricas y empíricas que rodean a la política, llegan a la conclusión de que, igual que ocurre con la política económica en general, las circunstancias macroeconómicas concretas definirán el papel que debería tener la política fiscal para estabilizar la economía. En particular, si las fluctuaciones económicas son amplias y sincronizadas internacionalmente, los tipos reales de interés son negativos, y la deflación es una amenaza cierta, entonces la política fiscal expansiva puede ser eficaz e, incluso, tener un efecto positivo sobre la inversión privada. En caso contrario, su capacidad para estabilizar la economía sería limitada y la prioridad sería el equilibrio de las finanzas públicas a largo plazo.

Por otro lado, es muy significativa la definición que se hace de la política monetaria en el capítulo cinco: «consiste en administrar la cantidad y los precios de la liquidez, es decir de los medios de pago, para alcanzar uno o varios objetivos: la estabilidad de precios, el pleno empleo, o, según el régimen de cambio, la estabilidad del tipo de cambio». Se reconoce, por tanto, como una herramienta para la estabilización económica general y no solo de los precios. En cualquier caso, los autores no tardan en afirmar

que «está generalmente admitida» la hipótesis de la neutralidad del dinero a largo plazo, esto es, la ausencia de efectos permanentes de la oferta monetaria sobre las variables reales de la economía. A continuación, se tratan, a nivel teórico, aspectos tales como las rigideces a corto plazo, la tasa de interés óptima, la credibilidad de los bancos centrales, o los canales de transmisión de la política monetaria y su relación con la política fiscal. A nivel práctico se abordan, en primer término, los aspectos institucionales relacionados con la independencia de los bancos centrales y su reputación («hacer lo que se dice y decir lo que se hace») prestando especial atención al estatus, mandatos y responsabilidad de los cuatro principales bancos centrales del mundo (la Reserva Federal americana, el Banco Central Europeo, el Banco de Inglaterra, y el Banco de Japón). A partir de ahí, se responden las preguntas claves relacionadas con la ejecución de la política monetaria: ¿cuál es el objetivo de inflación? ¿qué estrategia monetaria implementar? ¿debe vigilarse el precio de los activos (incluidos los inmobiliarios)? El capítulo termina insistiendo en la importancia de la estabilidad del sistema financiero para garantizar la eficacia de la política monetaria.

Precisamente, el capítulo seis se ocupa de la estabilidad financiera. Es una de las novedades

de esta edición y una señal del esfuerzo que han realizado los autores por revisar y poner al día su obra. De entrada, se presenta una breve historia de las finanzas, se definen ciertas técnicas e instrumentos financieros, como la titulación de activos, y se explica cómo las crisis financieras pueden crecer hasta convertirse en crisis sistémicas. Las referencias a la crisis financiera mundial que se desencadenó a partir de agosto de 2007 son inevitables. También se explica el funcionamiento del mercado de capitales, incluyendo algunos modelos analíticos, y el papel de los bancos en la gestión del riesgo. Otros temas más específicos, como la teoría del seguro o del ahorro para la jubilación, son obviados. En cambio, el lector podrá encontrar un tratamiento claro y conciso de las causas que pueden provocar la aparición y propagación del riesgo sistémico y de las políticas que promueven la estabilidad financiera. Aquí surgen las políticas macroprudenciales que, básicamente, pretenden reforzar la solvencia de los bancos ante los riesgos de carácter sistémico. Lo cierto es que este tipo de políticas son relativamente recientes por lo que, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la política monetaria, no poseen un marco analítico claro. Por esta razón resulta meritorio la inclusión de epígrafes que definen sus

objetivos e instrumentos. No obstante, a pesar de la entrada en vigor de normas que reglamentan y supervisan a los bancos y a los mercados de capitales, se admite que sería ilusorio pensar que no volverá a aparecer otra crisis financiera.

La política de tipo de cambio junto con los asuntos concernientes al sistema monetario internacional se aborda en el capítulo siete. Las cuestiones teóricas toman como referencia el trilema de Mundell. Solo se pueden alcanzar dos de estas tres opciones: perfecta movilidad de capitales, tipos de cambios fijos, y política monetaria independiente. En el sistema de Bretton Woods, con un sistema de tipos de cambios fijos, o se establecían controles de capitales o se supeditaba la política monetaria al mantenimiento del tipo de cambio. A partir de la década de los noventa del siglo pasado, con la creciente liberalización de los movimientos de capitales y el desarrollo de los mercados financieros, los países con políticas monetarias orientadas al logro de objetivos internos renunciaron a fijar su tipo de cambio. Dentro de la eurozona la lógica se hace más evidente y los países carecen de una política monetaria propia. En este contexto, en el ámbito de la política económica, debe tomarse una decisión sobre la movilidad de capitales y sobre el tipo de cambio, lo cual

conduce a ponderar las ventajas e inconvenientes de permitir la libre circulación de capitales o la libre fluctuación de la moneda. En todo caso, los autores argumentan a favor de que el euro y el yuan ganen peso frente al dólar en el diseño futuro de un sistema monetario internacional compatible con la «multipolarización» de la economía mundial. Quizás, en este mismo capítulo, hubiera sido deseable dedicar cierta atención a los instrumentos y los objetivos de la política comercial ya que, ante las medidas anunciadas por la Administración de Estados Unidos, ha resurgido el debate sobre el proteccionismo. Tampoco se dedica ningún espacio específico a otras políticas como la de competencia, de vivienda, protección social o medioambiental. No es un libro que pretenda un repaso exhaustivo de todas las políticas económicas.

En el capítulo ocho, dedicado a la política impositiva, adopta una perspectiva diferente. Mientras en los capítulos anteriores el enfoque era macroeconómico, este tiene una orientación microeconómica. Como instrumento de política económica se analiza su capacidad para asignar y distribuir sus recursos. En cambio, su utilización para gestionar la demanda agregada se supone incorporada a la política fiscal cuyo tratamiento, tal como se ha

comentado, corresponde al capítulo cuatro. Aquí se observa una reducción del margen para el debate ya que asuntos tales como la traslación de los impuestos o las pérdidas irrecuperables de eficiencia que provocan tienen un tratamiento conocido y, desde el punto de vista puramente técnico o teórico, pueden resolverse sin dificultad. Otras cuestiones, como las relacionadas con el *trade-off* entre eficiencia y equidad o con la contribución que pueden hacer los impuestos para corregir los fallos del mercado, tienen una larga tradición en la literatura. No obstante, siguen existiendo preguntas que solo pueden responderse políticamente. Algunas de ellas son apuntadas en el texto y están relacionadas con el establecimiento de una fiscalidad mundial orientada a financiar los bienes públicos globales. En el caso de la Unión Europea sigue abierto el debate sobre la manera de financiar las políticas comunes y a nivel internacional han aparecido, en los últimos años, propuestas nuevas como, por ejemplo, la tasa mundial sobre la riqueza para combatir la desigualdad avalada por Piketty, o la creación de un club del clima, sugerido por Nordhaus, integrado por países comprometidos con la preservación del medioambiente que penalizarían las compras provenientes de aquellos Estados

que opten por permanecer fuera del club.

El capítulo nueve contiene, además de definiciones y cuestiones elementales sobre el mercado de trabajo, una exposición de las nuevas aportaciones que, en este terreno, se han producido en las últimas décadas y que permiten mejorar el diseño de las políticas de empleo. No se cuestiona el objetivo del pleno empleo. Sin embargo, se afirma explícitamente que el análisis del mercado de trabajo debe mirar más allá de la tasa de desempleo para incorporar la calidad del empleo, la promoción profesional, y la equidad en las remuneraciones. Es destacable que el énfasis se traslade desde la tasa de desempleo a la tasa de no empleo, es decir, al porcentaje de personas en edad de trabajar que no tienen empleo (incluyendo a parados e inactivos), que sería una medida más adecuada para medir la capacidad de utilización de los recursos humanos. Este enfoque proporciona nuevos argumentos para decidir sobre los «arbitrajes irreductibles» entre incentivos y protección o, también aquí, entre eficacia y equidad. Las políticas se articularían a tres niveles: las políticas de empleo activas y pasivas, destinadas a aumentar la cantidad y mejorar la calidad del empleo; las políticas que afectan directamente a la demanda u oferta de trabajo; y las que afectan al

propio funcionamiento del mercado de trabajo. El capítulo concluye afirmando que la persistencia en las altas tasas de desempleo que padecen algunos países, lejos de ser una fatalidad tecnológica o económica, no es más que el reflejo de la incoherencia de las decisiones colectivas o de la falta de decisión de sus gobernantes. Tomemos nota.

En el capítulo diez, y último, se da otro giro y se aborda la política de crecimiento desde un punto de vista estructural, a largo plazo. Se repasan los modelos teóricos, desde los más elementales y clásicos, como los de Harrod-Domar o Solow-Swan, donde el progreso técnico es exógeno, hasta los que insisten en la importancia de la localización geográfica, como la revisión que realiza Krugman del modelo centro-periferia, o en las instituciones, propuesto por North, pasando por los modelos de desarrollo endógeno, de Romer o de

Aghion-Howitt. La teoría permite ordenar las políticas. Respecto al factor trabajo es posible estimular la participación en la población activa a través de reglamentaciones o estímulos fiscales o sociales. En cuanto al capital cabría actuar a través de incentivos a la acumulación de capital o mejorando la eficacia de los mercados de capitales. Y, a más largo plazo, las políticas públicas influyen sobre la productividad global a través de las instituciones, la inversión pública (educación, investigación, infraestructuras) y la regulación de los mercados. Ahora bien, se advierte que la calidad de las políticas de crecimiento está condicionada por la calidad de los procesos de decisión política.

No es un simple reclamo publicitario lo que se puede leer en la contraportada del libro. «*Politique Économique* se ha impuesto desde hace más de diez años como una referencia para comprender

las políticas económicas actuales». Tampoco es exagerado lo que afirma Blanchard en el prefacio: «enseña a ser un buen economista, te inculca la actitud correcta y te proporciona la metodología correcta». Se fundamenta, tanto en los datos como en la teoría, para examinar las distintas políticas. La presentación es atractiva y asequible a muchos tipos de lectores ya que los desarrollos analíticos más complejos se han enmarcado en recuadros que pueden ser obviados por aquellos con menor preparación técnica, y, análogamente, permite a los más exigentes tener un acceso a explicaciones más rigurosas. Una traducción al español es necesaria para complementar y competir con los buenos manuales sobre política económica que ya están disponibles en nuestro idioma.

**Beatriz Benítez-Auriol**



# ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

## THE INTERNAL EUROPEAN MARKET. 25 YEARS LATER

<b>Foreword</b> Elżbieta Bieńkowska	3	<b>From the Banking Union to the Capital Markets Union</b> Ángel Berges Lobera and Emilio Ontiveros Baeza	95
<b>Introduction</b> Rodrigo Madrazo García de Lomana and Marisa Álvarez Suárez	7	<b>The operation of the new European bank resolution framework</b> Antonio Carrascosa Morales	109
<b>The realised and unrealised benefits of the EU Single Market: current views</b> Aleksander Rutkowski	11	<b>ECONOMIC FORUM</b> <b>The economic effects of the Single Market</b> Julián Cubero, Rafael Doménech, Miguel Jiménez and Jorge Sicilia	127
<b>From Vespasian to Macron. A long-term view on the legitimacy of the internal market</b> César Molinas	25	<b>BOOKS</b> Critical notes	147
<b>Spain and the internal market</b> Antonio Adrián Arnáiz	35	<b>CONTENTS</b> Contents and abstracts	153
<b>The consolidation of the internal services market. An irrenounceable challenge for the European Union's economy</b> Marisa Álvarez Suárez and Rodrigo Madrazo García de Lomana	47		
<b>The Energy Union: an instrument for furthering Europe's energy transition</b> Natalia Fabra Portela	65		
<b>The European Digital Single Market: an opportunity for our digital industry?</b> Pedro Mier Albert	81	<b>Coordinators: Rodrigo Madrazo García de Lomana and Marisa Álvarez Suárez</b>	



ADRIÁN ARNÁIZ, Antonio

**Spain and the internal market**

**Abstract:** The present article analyses the relationship between the Spanish legal system and the process of European construction, exclusively with regard to the legal concept of the EU internal market. Such analysis reveals the correct and fruitful regulatory interaction between the general process of adaptation to the new EU reality, through the Treaty of Accession of Spain to the European community, and the process of incorporation of legal provisions to implement the internal market established under the Single European Act of 1 July 1987 (Article 8A of the EEC Treaty).

**Key words:** Treaty of Accession of Spain to the EEC, Single European Act, internal market, economic freedom of movement, Treaty on European Union.

**JEL classification:** O5, O57, P23.

ÁLVAREZ SUÁREZ, Marisa and MADRAZO GARCÍA DE LOMANA, Rodrigo

**The consolidation of the internal services market. An irrenounceable challenge for the European Union's economy**

**Abstract:** The tertiary sector is currently the driver of Europe's economy. However, its productivity is relatively low and intra-EU trade in services is underdeveloped. This situation reflects, among other factors, the persistence of obstacles in the internal market. In recent decades the European Union has pursued different lines of action aimed at fostering the improvement of regulation and efficient operation of the internal services market. There is still scope for further progress in this direction through different integration avenues. The swiftest and most effective route involves greater harmonisation and the development of the so-called country of origin principle with regard to establishment.

**Key words:** free provision of services, single market, regulation, professional qualifications.

**JEL Classification:** F15, L51, L80, L84

**BERGES LOBERA, Ángel and ONTIVEROS BAEZA, Emilio**

**From the Banking Union to the Capital Markets Union**

**Abstract:** The aim of this article is to analyse the objectives —and the progress made so far— of the Capital Markets Union (CMU) in Europe, and identify the differences and complementarities with the Banking Union (BU). Although the specific objective of the CMU was to «reduce the reliance on the banking sector in Europe», there undoubtedly exist major complementarities between the financing provided by banks and that obtained through the capital markets, the latter being particularly suitable for companies with a strong innovative culture and high growth potential.

**Key words:** capital markets union, banking union, company financing, green finance, corporate structure.

**JEL classification:** D24, E58, L10.

**CARRASCOSA MORALES, Antonio**

**The operation of the new European bank resolution framework**

**Abstract:** The present article discusses the basic elements of the new bank resolution framework. It starts by defining the notion of a bank becoming unviable and the need for deciding whether such a bank should undergo resolution or liquidation. In principle, it should be possible for banking entities to be liquidated, unless resolution is required for reasons of public interest. This is followed by a discussion of some of the basic elements of a resolution process: the valuation of the bank, and the resolution instruments and strategies. One of the main resolution instruments is internal recapitalisation, or bail-in; hence, a section in this work is devoted to the requirement for banks to hold minimum eligible liabilities (MREL) to facilitate such a bail-in. The work ends by reviewing the Single Resolution Fund (SRF), together with a key issue in the performance of an effective resolution: the supply of liquidity in resolution.

**Key words:** central banks, bank supervision, macroeconomics.

**JEL classification:** E44, E58, G28.

CUBERO, Julián; DOMÉNECH, Rafael; JIMÉNEZ Miguel and SICILIA, Jorge

#### The economic effects of the Single Market

**Abstract:** The present article assesses the process of economic integration in Europe within the context of globalisation in recent decades and analyses the economic effects of the Single Market by constructing counterfactuals. The results show that no relevant positive differential impact is to be found on the growth in per capita income, productivity, and employment in member countries, which were particularly affected by the euro crisis of 2011. In light of these results, the present work analyses the importance of completing the Single Market and advancing in the architecture of the EMU and in the European Union construction process in a new environment dominated by the ongoing digital revolution. The interaction between national best policies and the institutional improvement of the EMU is crucial in order to promote the positive impacts of the Single Market.

**Key words:** Single Market, globalisation, economic growth, European project.

**JEL classification:** F01, F15, O52.

FABRA PORTELA, Natalia

#### The Energy Union: an instrument for furthering Europe's energy transition

**Abstract:** Within the context of the European Union's climate and energy goals, the present article discusses the pillars of the Energy Union: greater weight of renewable energies, a central role for energy efficiency, integration of energy markets through the development of interconnection links, a more active role for consumers, and redesigning the electricity markets to allow greater penetration of renewables in the overall electricity generation mix. The work concludes with some final considerations regarding the state of development of the Energy Union and its main weaknesses, which suggest which should be the future regulatory priorities.

**Key words:** energy policy, market integration, renewable energies, energy union.

**JEL classification:** F15, Q41, Q48.

**MIER ALBERT, Pedro**

**The European Digital Single Market: an opportunity for our digital industry?**

**Abstract:** The present article describes, from an overall perspective, the strategy for a European Digital Single Market presented by the European Commission in May 2015, aimed at ensuring the free movement of goods, people, services and capital, taking advantage of the opportunities offered by digital technologies. The work goes on to discuss some key aspects for attaining an effective Digital Single Market that would allow Europe to regain its leadership, especially as regards the data economy, cybersecurity, the role of platforms, e-Administration, and digital infrastructures, competencies and jobs. It concludes with a reflection on the opportunities for the Spanish digital industry opened up by the digital single market.

**Key words:** digital strategy, economic growth, innovation.

**JEL classification:** D51, F01, O31.

**MOLINAS, César**

**From Vespasian to Macron. A long-term view on the legitimacy of the internal market**

**Abstract:** The aim of the present article is to place the current European single market in a long-term perspective that will aid better understanding of the strengths and weaknesses of this singular experiment. I will focus in particular on the question of legitimacy. To do so, I will use elements of historical, economic and political analysis. To give a foretaste of the conclusions, we shall say that the survival and proper operation of an internal market like the European Union's are crucially dependent on its legitimisation by the *demos*, based on a solid feeling of belonging among the population. This is currently the great challenge for Europe.

**Key words:** European market, historical perspective, belonging, economic analysis.

**JEL classification:** E66, G14, N01, O19.

**RUTKOWSKI, Aleksander**

**The realised and unrealised benefits of the EU Single Market: current views**

**Abstract:** The article presents current views from the Commission staff and independent analysts on the types and the magnitude of the economic benefits provided by the EU Single Market as well as channels through which they materialise. The article first looks both at the already obtained and yet-to-be reaped gains, from the macroeconomic, sectoral and firm perspective. The article concludes that whilst gains have already materialised, significant benefits are still to be reaped, especially with more national reform effort.

**Key words:** economic integration, institutional arrangements, economic growth.

**JEL classification:** F15, F43, F55.