

IX PREMIO DE INVESTIGACIÓN
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2010

La nueva Estrategia Europa 2020: una apuesta clave para la UE en el s.XXI

AUTORES:

**M^a LUZ DE LA CAL
AITOR BENGOTXEA**

ASIER GARCÍA LUPIOLA

JAVIER UNCETABARRENECHEA LARRABE

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

IX PREMIO DE INVESTIGACIÓN
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2010

***“La nueva Estrategia Europa 2020:
una apuesta clave para la UE en el s.XXI”***

AUTORES:

M^a LUZ DE LA CAL
AITOR BENGOTXEA

ASIER GARCÍA LUPIOLA

JAVIER UNCETABARRENECHEA LARRABE

COMITÉ ORGANIZADOR DEL IX PREMIO DE INVESTIGACIÓN
“FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2010”

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

José María González Zorrilla. Presidente.
Jose Mari Etxebarria. Vicepresidente.
Ángel García Ronda. Vicepresidente.
Carmelo Barrio. Vicepresidente.
Jon Iñarritu. Vicepresidente.
Mikel Irujo Amezaga. Vicepresidente.
Isabel López Aulestia. Vicepresidenta.

Inmaculada de la Riva. Vicepresidenta.
Juan José Álvarez Rubio. Secretario General.
Eusebio Cadenas Cordero. Vocal.
Eusebio Gainza Lafuente. Vocal.
José Poza Valle. Vocal.
Isabel Aspe-Montoya. Directora Técnica.
Idoia Ibáñez de Opacua. Secretaria.

Edición: Enero 2011.
Tirada: 1.200 ejemplares.
© EUROBASK
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
Internet: www.eurobask.org
Edita: EUROBASK
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
Fotocomposición: Gráficas IRUDI, S.L.
Impresión: Gráficas IRUDI, S.L.
ISBN: 978-84-693-9648-3
D.L.: VI-13/2011

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN:

Parlamento Vasco.
Secretaría General de Acción Exterior. Gobierno Vasco.
Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Gobierno Vasco.
Diputación Foral de Álava.
Diputación Foral de Bizkaia.
Diputación Foral de Gipuzkoa.

IX PREMIO DE INVESTIGACIÓN FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2010

Índice

Presentación	7
<i>José María González Zorrila</i>	

GANADORES DEL IX PREMIO FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2010

La flexiguridad como clave de la política de empleo de la Unión Europea: entre la competitividad, la inclusión social y el respeto a los derechos sociales.....	13
<i>M^a Luz de la Cal y Aitor Bengoetxea</i>	

ACCÉSITS PREMIADOS

La lucha contra el cambio climático en la nueva Estrategia Europa 2020: la Unión Europea lidera la acción global.....	67
<i>Asier García Lupiola</i>	
La política educativa de la Unión Europea con vistas al 2020: ¿una apuesta por la continuidad o por el cambio?	123
<i>Javier Uncetabarrenechea Larrabe</i>	

PRESENTACIÓN

José María González Zorrilla
Presidente de EUROBASK

En el año 2000, con un nuevo contexto económico globalizado, en constante cambio y cada vez más competitivo, y en un momento álgido del nuevo concepto de economía del conocimiento, la UE lanzó una ambiciosa “Estrategia de Lisboa” con el objetivo de convertirse en 2010 en la economía basada en el conocimiento más dinámica del mundo.

Tras unos resultados más bien limitados, la UE relanzó su Estrategia en mayo de 2005 ante la certeza de que en el año 2010 no conseguiría sus objetivos originarios: promover el I+D para desarrollar una economía y sociedad del conocimiento, modernizar el modelo social europeo y mantener el índice de crecimiento económico en torno al 3% anual. Objetivos a los que, en 2001, se añadió la dimensión medioambiental.

En 2010, instituciones y gobiernos europeos han admitido el fracaso de la Estrategia de Lisboa. Los resultados obtenidos, especialmente en el periodo 2000-2008, han sido limitados y se han evaporado con la actual crisis. Su fracaso es aún mayor si tenemos en cuenta su incapacidad para anticiparse a las causas de la actual crisis: ausencia de supervisión financiera, burbujas financiera e inmobiliaria y un desbocado consumo basado en el crédito.

Las razones de este fracaso hay que buscarlas en la ausencia de compromiso político y falta de coordinación de políticas y medidas de estímulo a nivel europeo para alcanzar los objetivos citados. Unos objetivos a su vez muy dispares y difícilmente cuantificables, que se basaban en iniciativas y actuaciones a nivel nacional, lo que provocó que esta Estrategia fuera considerada como un instrumento para debilitar a la Comisión y reforzar las acciones intergubernamentales en el proceso de integración europea. Una vez más, la falta de visión global ha debilitado la posición comunitaria en favor de acciones nacionales.

Como se recoge en la introducción de la nueva Estrategia Europa 2020: *“Europa se enfrenta a un momento de transformación. La crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea”*. Efectivamente, la crisis ha reforzado la necesidad de actuar y dar una respuesta conjunta a los retos que plantea la globalización y el s.XXI: envejecimiento demográfico, retroceso económico y en I+D+i frente a las nuevas potencias emergentes, aumento del desempleo y las diferencias sociales, debilidad del modelo de una economía de mercado justa, escasez de fuentes energéticas, retos demográficos...

Tal y como se recoge en el Informe del Grupo de Reflexión “Proyecto Europa 2030: retos y oportunidades” publicado en mayo de 2010: *“Si los veinte últimos años han sido perturbadores, los veinte próximos serán probablemente más inquietantes... Surge un mundo nuevo, multipolar, en el que el poder es más difuso y la dinámica internacional más compleja. Los tiempos en que la ventaja competitiva de la UE se medía en costes salariales hace mucho que han quedado atrás”*.

Europa 2020 es la nueva respuesta de la UE a la cada vez más amenazante globalización para nuestra economía y modelo social europeo. El fracaso de la Estrategia de Lisboa invita a actuar de forma decidida, coordinada y con compromiso comunitario. Tal y como invita el citado Informe del Grupo de Reflexión: *“Pensemos a largo plazo, pero actuemos resueltamente ya”*.

Para impulsar un debate y análisis crítico sobre la Estrategia de Lisboa y la nueva Estrategia Europa 2020, EUROBASK ha dedicado la convocatoria del Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas 2010 a este apasionante tema: “La nueva Estrategia Europa 2020: una apuesta clave para la UE en el s.XXI”.

El objetivo es promover una reflexión crítica que posibilite la urgente puesta en marcha de acciones a nivel europeo que eviten una nueva década perdida para la UE, ya que lo que está en juego es nuestro modelo de bienestar, nuestro sistema de sanidad y educación universal, cuya supervivencia se encuentra ahora amenazada por nuevas formas de economía, movimientos financieros sin control y actores políticos emergentes que fomentan todos ellos una nueva organización internacional y economía global que no respetan los compromisos sociales, medioambientales y de derechos humanos que defendemos los europeos, pero que resultan altamente competitivos a nivel económico y tecnológico.

La convocatoria fue todo un éxito, batiéndose todos los récords en cuanto al número de proyectos de investigación recibidos. La diversidad de temas y orígenes de los investigadores presentados a esta convocatoria pone de manifiesto el elevado interés que despierta entre los investigadores la voluntad europea de definir una nueva estrategia frente a los retos que nos plantea la globalización.

Los miembros del Jurado:

- Juan José Álvarez, Secretario General de EUROBASK.
- Eusebio Gainza, Junta Directiva de EUROBASK.
- Elena Iturrate. En representación de Irune Aguirrezabal, Directora para la Unión Europea y la Coordinación de la Acción Exterior del Gobierno Vasco.
- José María González Zorrilla, Presidente de EUROBASK.
- Esozi Leturiondo, Presidenta de la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior del Parlamento Vasco.
- Javier Somoza, Junta Directiva de EUROBASK.
- Pedro Velarde, Director del Departamento de Evaluación de la Gestión e Innovación Empresarial de la UPV/EHU y miembro de la Asamblea de EUROBASK.
- Maite Zelaia, Profesora de Derecho Constitucional de la UPV/EHU.

Valoraron muy positivamente el elevado número de trabajos presentados, destacando en todos ellos el alto nivel y las ricas aportaciones que contienen. Tras analizar detalladamente los contenidos y documentación adjuntada con cada uno de los proyectos,

el Jurado acordó de forma unánime conceder el *IX Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas* al proyecto:

Nº 8: “La flexiseguridad como clave de la política de empleo en la nueva Estrategia Europa 2020: entre la eficiencia económica, la inclusión social y el respeto a los derechos sociales”, realizado por M^a Luz de la Cal Barredo y Aitor Bengoetxea.

A continuación el Jurado eligió, también de forma unánime, los 2 accésits que correspondieron a los siguientes proyectos, ordenados según el orden de recepción:

Nº 7: “La lucha contra el cambio climático en la nueva Estrategia Europa 2020: la Unión Europea lidera la acción global” cuyo autor es Asier García Lupiola.

Nº 14: “La política educativa de la Unión Europea con vistas al 2020: ¿una apuesta por la continuidad o por el cambio?” elaborado por Javier Uncetaberrenechea.

Los tres artículos premiados constituyen una excelente aproximación al actual debate sobre la Estrategia Europa 2020. Los temas en ellos tratados: políticas de empleo, lucha contra el cambio climático y política educativa, constituyen los más importantes instrumentos de acción, reacción y protección de la Unión Europea frente a los desafíos que plantea la globalización, y son los campos de acción fundamental para cualquier estrategia con vocación de éxito para esta nueva década. En cada uno de los trabajos que a continuación se presentan destaca un entusiasmo europeo no exento de críticas y valoraciones negativas sobre actuaciones de la UE vacilantes o incluso con voluntad de retroceso ante el rápido avance de un modelo social, económico y financiero que entra en contradicción con los fundamentos y valores de la sociedad europea.

EUROBASK aspira por ello a que la lectura de la presente publicación no quede en una mera reflexión sobre Europa 2020, sino que constituya una llamada a la acción y a la implementación de acciones e iniciativas, especialmente a nivel local y regional, que permitan armonizar los grandes objetivos de empleo, investigación, innovación, cambio climático y energía, educación y lucha contra la pobreza con la cohesión social y territorial.

A su vez, recuerda a los lectores que el fracaso de la Estrategia de Lisboa pone de manifiesto que el éxito frente a los innumerables retos solo se producirá de afrontarse los retos de forma colectiva a nivel de Estados, regiones, líderes políticos y sociedades, es decir, asumiendo como propios los objetivos citados, considerándolos como interrelacionados y teniendo muy presente que, en un mundo en permanente transformación, no actuar es el método más eficaz para erosionar nuestro modelo social, pero sin que la urgencia de la acción nos lleve a aceptar, muchas veces de forma oculta, un modelo de sociedad que renuncia a sus compromisos sociales y a la utopía de construir una Europa mejor para un mundo mejor.

En primer lugar, los profesores de la UPV/EHU M^a Luz de la Cal Barredo y Aitor Bengoetxea, ganadores de la presente edición del Premio, realizan una brillante y enriquecedora investigación sobre un tema de la máxima actualidad: “La flexiseguridad como clave de la

política de empleo de la Unión Europea: entre la competitividad, la inclusión social y el respeto a los derechos sociales”.

La investigación se inicia con un interesante estudio del concepto de flexiseguridad, que nos muestra la diversidad de definiciones, planteamientos y combinaciones entre sus dos elementos rectores: la flexibilidad y la seguridad, para posteriormente analizar sus posibles consecuencias sobre las modalidades contractuales, el despido y las políticas activas y políticas pasivas de empleo.

En una economía globalizada con necesidades cambiantes en los mercados de trabajo la flexiseguridad se presenta como la solución perfecta para los actuales problemas de desempleo, segmentación de los mercados de trabajo, trayectorias laborales inestables y discontinuas y exclusión social, así como el mecanismo básico para fomentar la competitividad y el crecimiento económico. Frente a ello, los autores premiados invitan a debatir sobre este complejo y novedoso concepto, al poner de manifiesto que no existe un único modelo de flexiseguridad y que no todo lo que se define como tal es verdaderamente flexiseguridad.

En su trabajo analizan las consecuencias que ocasiona el desequilibrio entre los dos principios cuando se desarrollan de forma no coordinada, generalmente por un debilitamiento de la seguridad, siendo una de las más evidentes la precarización generalizada del empleo que se produce, no obstante, en aras de favorecer el crecimiento y el empleo. Por otra parte, alertan también sobre las acciones erróneas desarrolladas en nombre de la flexiseguridad cuyo resultado no es otro que la neoflexibilidad.

Un apartado de especial interés lo constituye el análisis del concepto de flexiseguridad elaborado por la Comisión Europea, al que definen como asimétrico, y que es el que se ha desarrollado en la Estrategia Europa 2020. Su investigación puede definirse por tanto como un valiente alegato a favor de la cohesión social, el modelo social europeo y la protección de los más débiles en el mercado laboral.

A continuación, se presentan los dos accésits. En ellos se analizan dos cuestiones clave para el éxito de la Estrategia Europa 2020 como son la lucha contra el cambio climático y la política educativa de la UE.

Asier García Lupiola, profesor de la UPV/EHU, centra su investigación en “La lucha contra el cambio climático en la nueva Estrategia Europa 2020: la Unión Europea lidera la acción global” con un extraordinario y detallado estudio sobre la proyección a nivel global del compromiso medioambiental de la Unión Europea desarrollado en la Estrategia Europa 2020.

El autor comienza su trabajo analizando la evolución del compromiso y conciencia medioambiental de la Unión Europea, desde unos comienzos muy discretos y titubeantes hasta la actualidad, convertidos ya en referentes básicos de la actividad, políticas e incluso acción internacional de la Unión Europea. En su investigación se presenta a la lucha contra el cambio climático como uno de los principales ejes de la Estrategia Europa 2020 para a continuación profundizar en los ambiciosos objetivos fijados por la Comisión Europea para 2020.

Para el profesor García Lupiola, las razones del liderazgo europeo en políticas medioambientales y promoción del desarrollo sostenible obedecen no solo a cuestiones éticas o conciencia ecológica, sino que se fundamentan tanto en la evaluación de los costes y consecuencias económicas que conlleva la inacción frente al deterioro medioambiental y el cambio climático, como en la necesidad de una nueva revolución verde en una Unión Europea carente de recursos naturales y energéticos, situación que se agrava por la falta de una política energética común.

El liderazgo europeo en el debate global se pone, no obstante, seriamente en cuestión durante la Conferencia de Copenhague cuyos resultados, nos recuerda acertadamente el autor, fueron considerados a nivel comunitario como decepcionantes. No obstante, García Lupiola defiende con sólidos argumentos y un meritorio y realista entusiasmo el liderazgo europeo que, en su opinión, debe traducirse en un mayor compromiso europeo y una acción decidida a la hora de trasladar las propuestas e iniciativas medioambientales de la Unión Europea a los foros y conferencias internacionales. A su vez, considera el compromiso internacional como un factor clave para poder afrontar con éxito el reto del cambio climático y promover un desarrollo sostenible. Un acuerdo cada vez más difícil por las dificultades para conseguir un compromiso por parte del resto de países desarrollados y emergentes, así como por la incapacidad de la UE para conseguir una adhesión de los países en vías de desarrollo.

Javier Uncetabarrenechea Larrabe, profesor de la UPV/EHU realiza en “La política educativa de la Unión Europea con vistas al 2020: ¿una apuesta por la continuidad o por el cambio?” un inteligente y provocador análisis de las políticas educativas de la UE, desde sus inicios hasta el momento actual. En su trabajo reflexiona críticamente sobre las dificultades para evadir las presiones, tanto de instituciones internacionales como gobiernos nacionales, que impiden crear un modelo educativo europeo independiente, respecto a los poderes políticos y visiones cortoplacistas, que posibilitaría poder responder con éxito a los retos del nuevo siglo.

En su trabajo el profesor Uncetabarrenechea alerta contra el peligro de mercantilizar la educación, de conceder primacía a la economía sobre la política y olvidar el papel clave que la educación jugará en el destino del proceso de construcción europea, ya que el progreso económico y democrático está basado ineludiblemente en el desarrollo, universalización y prolongación de las posibilidades de educación y formación.

Tras una sugerente introducción sobre la evolución de las iniciativas educativas a nivel europeo, el autor señala cómo en los últimos años la educación ha pasado de ser considerada un derecho a transformarse en una mercancía, lo que en su opinión nos conduce a un proceso de “deseducación”: una educación subordinada a la lógica y los intereses de mercado y con muy negativas consecuencias para la calidad futura de nuestras democracias.

Frente a esa deriva mercantilista, el profesor Uncetabarrenechea propone una profunda transformación de los sistemas educativos europeos que promuevan una verdadera ciudadanía, activa y crítica, como base imprescindible para la creación de un *demos* europeo. Algo que, en su opinión, no están impulsando las diferentes Estrategias puestas en marcha por la UE. Invita por ello a analizar el objetivo oculto de las estrategias e iniciativas educativas puestas

en marcha (Lisboa, Europa 2020, Bolonia, Copenhague...) ya que pueden ser una cortina de humo para impulsar la aprobación de reformas en clave de mercado, sumergiéndonos en una continua espiral de adaptación y eterna reforma.

No quisiera concluir sin realizar un agradecimiento público a todas las instituciones que posibilitan a EUROBASK continuar con su trabajo de reflexión, debate y acción a favor de la integración europea.

Desde 1948, los vascos hemos participado activamente, desde la pluralidad y diversidad de nuestra sociedad, en el proyecto de crear una Europa unida. En 2010 el Parlamento Vasco, la Secretaría General de Acción Exterior y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Bizkaia y Diputación Foral de Gipuzkoa han continuado impulsando este foro de europeístas vascos, confirmando y reforzando la adhesión de la sociedad vasca con la utopía de construir una Europa mejor para un mundo mejor.

Sin su entusiasmo y compromiso europeo esta publicación no hubiera sido posible.

La flexiguridad como clave de la política de empleo de la Unión Europea: entre la competitividad, la inclusión social y el respeto a los derechos sociales

M^a Luz de la Cal*

Profesora del Departamento de Economía Aplicada I. UPV/EHU

y

Aitor Bengoetxea*

Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. UPV/EHU

Resumen: La flexiguridad se ha convertido en una noción central de la política de empleo de las instituciones europeas. Aunque la flexiguridad tiene un contenido bastante abierto, según se desprende de los diferentes enfoques existentes, la propuesta de la Comisión Europea se centra fundamentalmente en la dimensión externa, que supone la flexibilidad de la entrada y salida en el empleo y una seguridad, no en el empleo, sino en el mercado de trabajo, vía las políticas activas y pasivas.

Entendemos que la propuesta es muy desequilibrada, al proponer el intercambio entre flexibilidad cierta y seguridad incierta. Se trataría de facilitar y descausalizar los contratos temporales y los despidos, ofreciendo a cambio políticas activas y pasivas con eficacia notoriamente insuficiente para afrontar las situaciones de desempleo (en el Estado español actualmente por encima del 20%, casi la mitad en situación de desempleo durante más de un año). Así, más que una nueva propuesta de flexiguridad, parece un ejercicio de *neoflexibilidad*.

La aplicación de una estrategia de este tipo generaría gran inseguridad y una ampliación de los riesgos de pobreza entre la población trabajadora, puesto que reduciría la protección del empleo en ausencia de un sistema potente de garantía de rentas y de políticas activas del mercado de trabajo. Además, se trata de una estrategia que obvia que la seguridad en el empleo es un prerequisite para incrementar la productividad y la innovación, aspectos clave para el impulso de la competitividad de la economía.

Nuestra apuesta apunta hacia un modelo de flexiguridad fruto del diálogo social, con un enfoque integral, en el que se pacten reformas en las diferentes esferas que afectan a la relación laboral y no medidas aisladas, y en el que se apueste fundamentalmente por la flexiguridad interna (salario, funciones, jornada), a cambio de la estabilidad en el empleo (causalidad en los contratos temporales y en los despidos), tan reconocida en los textos jurídicos de mayor rango normativo (Constitución y OIT), como ignorada en su aplicación. Con todo, dada la creciente inestabilidad laboral consecuencia de la mayor variabilidad e incertidumbre en las economías, es necesario reforzar los sistemas de protección social y las políticas de mercado de trabajo para proporcionar seguridad. En tal escenario flexibilidad y seguridad se reforzarían mutuamente para dotar a los sistemas productivos de mayor competitividad.

* Miembros del Grupo Consolidado de Investigación Parte Hartuz (UPV/EHU).

Palabras clave: Flexiguridad, políticas activas de empleo, mercados de trabajo transicionales, diálogo social, competitividad, inclusión social, reforma de la protección social

Índice: 0. Introducción 1. El concepto de flexiguridad 1.1. Origen y evolución 1.2. La flexiguridad “oficial” impulsada por la Comisión Europea 2. Valoración de la estrategia de flexiguridad impulsada por la Comisión Europea 2.1. Desde el punto de vista del Derecho laboral en general 2.2. Desde el punto de vista del Derecho laboral español 2.3. La flexiguridad en la reciente reforma laboral española 2.4. Desde el punto de vista de la inclusión social 2.5. Desde el punto de vista de la competitividad y la creación de empleo 3. Una propuesta de flexiguridad que compatibilice la competitividad con la inclusión social y el respeto a los derechos sociales 3.1. Bases en las que anclar la estrategia de flexiguridad 3.1.1 El diálogo social 3.1.2. Integralidad de la flexiguridad 3.1.3. Políticas activas de empleo 3.1.4. Modernización de los sistemas de protección social 3.2. Diferentes caminos hacia la flexiguridad y condiciones para su implementación 4. Conclusiones 5. Bibliografía.

0. Introducción

En estas páginas propondremos las principales líneas que, desde nuestro punto de vista, deberían contemplarse en una estrategia de flexiguridad que permita el incremento de la competitividad y los niveles de inclusión social bajo el respeto de los derechos sociales. Se trataría de favorecer el crecimiento económico y el aumento del empleo en la UE, poniendo freno a los crecientes riesgos de exclusión social provocados por la precarización del empleo y, más recientemente, por la crisis económica. Todo ello sin menoscabo de los derechos sociales que configuran el *modelo social europeo*, como referente mundial.

En primer lugar, haremos un breve repaso de los diferentes conceptos de flexiguridad que se manejan en la literatura académica sobre el tema, de los que bebe la Comisión Europea para la elaboración de su propuesta de flexiguridad. Nos ha parecido de interés exponer estos enfoques para poner de manifiesto que, bajo el concepto genérico de flexiguridad, existe una variedad de propuestas y perspectivas bastante rica, y que la visión de la flexiguridad de la Comisión Europea recoge solo algunos aspectos de toda esta variedad.

Posteriormente analizaremos críticamente esta propuesta asimétrica de la Comisión. Contrastaremos la estrategia de flexiguridad con el derecho social, para observar su impacto y grado de compatibilidad con el mismo. En primer lugar, con respecto a las instituciones de derecho laboral y social en general, centrándonos en los aspectos donde incide directamente la flexiguridad: modalidades contractuales, despido, políticas activas y políticas pasivas de empleo. Después, se hará una valoración del derecho laboral español, desde la perspectiva de las mencionadas claves de la flexiguridad. Seguidamente, se comentará la reciente reforma laboral española, desde el prisma de la flexiguridad. Asimismo, se valorará la flexiguridad desde el prisma de su impacto en la inclusión social, y en lo que se refiere a la competitividad y la creación de empleo.

A continuación, realizaremos una propuesta en la que se recogen las principales líneas maestras de un enfoque de flexiguridad que impulse el empleo y la competitividad en Europa, mejorando los niveles de inclusión social y manteniendo los derechos sociales que han sido la seña de identidad de buena parte de los países europeos. Nos parece insoslayable que las políticas de flexiguridad se diseñen y pacten a través del diálogo social. Además, se trataría de una propuesta de carácter integral, que concibe que una estrategia de flexiguridad sólo puede ser calificada como tal si afecta a todas las esferas o ejes que afectan a las condiciones en las que el trabajo se desempeña. Una estrategia genuina de flexiguridad deberá promover cambios o reformas en las instituciones laborales, educativas y formativas y en las de protección social, y con el acuerdo de los interlocutores sociales. Desde este punto de vista, las medidas y acuerdos parciales o no pactados, no van en esta línea.

Por último, señalaremos algunos requisitos previos para la puesta en marcha de una política de flexiguridad, pero siempre considerando que cada país deberá encontrar su propio camino en función de sus instituciones e historia de las relaciones laborales.

En cuanto al caso de Euskadi, nuestro estudio ha sido mínimo debido a que el marco competencial existente no da posibilidad de llevar a cabo políticas diferentes a las estatales

en dos áreas medulares para impulsar las estrategias de flexiguridad: la normativa laboral (contratación y despido) y la protección por desempleo. El único ámbito de actuación es el de las políticas activas de empleo, cuya reciente transferencia podría abrir caminos para diseñar una estrategia adaptada a la realidad y las circunstancias concretas del territorio, pero aún es demasiado pronto para valorarlo.

1. El concepto de flexiguridad

1.1. Origen y evolución

El período de crecimiento económico generalizado que se inicia en la UE desde mediados de los 90 tuvo sus frutos en términos de creación de empleo y reducción de las tasas de paro. Sin embargo, se observan una serie de tendencias preocupantes.

Desde el punto de vista social, hay que hacer referencia a la profunda segmentación de los mercados de trabajo europeos, que suponen que una parte creciente de la población ocupada lo esté en condiciones precarias, bien sea por la temporalidad del contrato o por su parcialidad¹ o bien por la baja remuneración del trabajo. Se trata de colectivos atrapados en una sucesión de empleos de corto plazo y calidad mediocre. Una parte importante del empleo carece de potencial integrador y ello, unido a otra serie de tendencias socio-demográficas e institucionales², incrementa los riesgos de exclusión social.

Desde el punto de vista económico y de la competitividad se constata que el objetivo de creación de empleo establecido para el año 2010 en Lisboa era demasiado ambicioso. Una parte de la población en edad de trabajar no se ha beneficiado de la expansión económica y permanece en desempleo o ha pasado a la inactividad laboral. Se entiende que la estructura y el funcionamiento de los mercados de trabajo europeos no garantizan que las economías puedan adaptarse a las continuas y cambiantes demandas de la economía global. Son necesarios mercados de trabajo más flexibles. Pero además, se constata que la precariedad y la segmentación laboral pueden ser obstáculos para lograr la adaptación de la mano de obra a los requerimientos del proceso productivo, por lo cual se hace necesario potenciar la seguridad.

En este contexto, el concepto de flexiguridad se convierte en el nuevo concepto fetiche como principio ordenador de las políticas sociales y laborales, al igual que en su día lo fue el de flexibilidad³. Y al igual que la flexibilidad laboral durante los 80 y los 90 significaba

¹ El derecho laboral suele ser muy benévolo con los contratos a tiempo parcial, porque a veces convienen a la empresa, otras a la persona trabajadora, e incluso puede que a ambas simultáneamente. Sin embargo, en cuanto a la duración del contrato, el derecho laboral se inclina por el fijo o indefinido, en el modelo clásico, ya que siempre conviene a la trabajadora o trabajador, que puede libremente dimitir en cualquier momento, al contrario que la empresa, que necesita una causa para despedir.

² Como el envejecimiento poblacional, la creciente debilidad de las redes de protección primarias (familiares, vecinales y de amistad) y la menor intensidad protectora de los Estados de Bienestar.

³ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.P., El debate europeo sobre flexiguridad en el trabajo (reflexiones en torno al Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas), *La Harremanak*, 16, 2007, pág. 171.

diferentes estrategias en los diferentes países⁴, las propuestas que se hacen desde el marco de la flexiguridad van a ser muy diferentes.

Mucha de la literatura académica en torno al tema de la flexiguridad nos presenta a esta, al menos en teoría, como una serie de combinaciones alternativas entre diferentes categorías de flexibilidad y seguridad del mercado de trabajo, entre las que se establecen compensaciones y combinaciones⁵. La flexiguridad trataría de conseguir nuevas y positivas combinaciones entre uno o más tipos de flexibilidad y uno o más tipos de seguridad.

Se entiende que tales combinaciones positivas entre flexibilidad y seguridad conducirían a situaciones *win-win*, en las cuales las personas empleadoras se benefician de altos niveles de flexibilidad, y que son aceptables para las trabajadoras y trabajadores porque esta flexibilidad está acompañada de altos niveles de seguridad, lo cual se supone que es bueno para el dinamismo económico y la creación de empleo.

Por lo tanto, el contenido de la flexiguridad es, en principio, abierto y las diferencias entre los enfoques obedecen a las formas de flexibilidad y de seguridad que priorizan. Nosotros, en la literatura sobre flexiguridad que hemos consultado, además del concepto desarrollado por la Comisión Europea al que después haremos referencia, hemos detectado al menos los siguientes enfoques de flexiguridad:

- a. El que aboga por la flexiguridad a lo largo del ciclo de vida.
- b. El que interpreta la flexiguridad como un cambio de perspectiva en la regulación y el papel de las instituciones, o como una estrategia post-desregulatoria.
- c. El que vincula la flexiguridad a la creación de mercados transicionales de trabajo.

La perspectiva del ciclo de vida ha jugado un papel menor en el debate sobre flexiguridad, aunque sí que se insinúa en algunas publicaciones de la Comisión. Cuando se introduce la perspectiva del ciclo de vida en el enfoque de flexiguridad se está abordando la cuestión de qué opciones se necesitarán para la asignación de tiempo en diferentes fases de la vida y a lo largo de toda la vida del individuo y qué recursos deberían ser combinados para financiar estas fases. Además de esto, se trata de dar respuesta a la problemática de unas biografías laborales cada vez más discontinuas, teniendo en cuenta que esta es una tendencia que probablemente está solo empezando y que va a extenderse a porciones cada vez más amplias de

⁴ Las estrategias de flexibilización seguidas por los diferentes países han sido diversas, según la historia de las relaciones laborales en cada uno de ellos, las especializaciones industriales y el tipo de inserción en los mercados mundiales, BOYER, R. *La flexibilidad del trabajo en Europa. Un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países entre 1973 y 1985*, Ministerio de Trabajo y SS, Madrid, 1986, págs. 276-282. En concreto, se hace referencia a las siguientes: a) Adaptabilidad de la organización productiva para ajustarse a una demanda variable en volumen y composición b) Aptitud de los trabajadores para cambiar de puesto de trabajo dentro de la organización c) Debilidad de las restricciones jurídicas que regulan el contrato laboral de manera que el volumen de empleo se pueda adaptar sin trabas a las necesidades de la empresa d) Sensibilidad de los salarios a la situación económica propia de cada empresa o a la general, e) Posibilidad de las empresas de sustraerse de una parte de las deducciones fiscales y sociales y, más en general, de liberarse de las regulaciones públicas que limitan su libertad de gestión. Dependiendo de la forma de flexibilidad adoptada, se habla de flexibilidad ofensiva (a y b) o de flexibilidad defensiva o pasiva (c, d y e).

⁵ WILTHAGEN, T. y TROS, F. "The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets", *European Review of Labour and Research*, 2, 2004, págs. 166-186.

la población activa⁶. Se trata de estudiar qué déficit tienen los sistemas de seguridad social para dar respuesta a estas dos cuestiones⁷. En nuestra opinión este enfoque contiene algunos elementos que lo hacen especialmente interesante de cara a dar una respuesta a la problemática de empleo en la UE en clave de potenciación de la flexiguridad.

Primero, porque un enfoque que tenga en cuenta el ciclo de vida resulta imprescindible para impulsar el aprendizaje a lo largo de toda la vida, que es una de las principales herramientas para conseguir mantener la empleabilidad de las personas trabajadoras y dar respuesta a los cambiantes requerimientos del proceso productivo. De ello se beneficiarán las empresas, porque se reducirán los costes de los despidos o de nuevas contrataciones; las y los empleados porque serán más adaptables; y el Estado, porque ahorrará en prestaciones de desempleo.

La Unión Europea ha entendido que la clave de la empleabilidad reside en la formación, y en ella deben centrarse las políticas activas de empleo. Encontramos buena prueba de ello en la política financiera del Fondo Social Europeo, que prioriza los programas formativos (programa 2007-2013).

Segundo porque, en relación con las tareas de cuidado de personas dependientes, es un enfoque útil para reflexionar sobre las diferentes necesidades de tiempo que tienen las trabajadoras y trabajadores a lo largo de la vida, y sobre las necesidades que tiene la sociedad en su conjunto de considerar estas tareas y mejorar la integración entre empleo y cuidado.

Tanto para impulsar el aprendizaje de por vida como para apoyar la conciliación de la vida personal y laboral, es necesario un debate sobre cómo reformar los sistemas de seguridad social para dar apoyo financiero a las personas en determinados momentos de la vida laboral, de manera que puedan mantener su empleabilidad y el trabajo de cuidados sea soportado por toda la sociedad.

El enfoque de Wilthagen y Tros interpreta **la flexiguridad como un nuevo nexo entre capital y trabajo** que simplemente refleja el tradicional nexo capital-trabajo, el tópico central de la teoría y la investigación en relaciones industriales. Entienden que las estrategias de flexiguridad desde un punto de vista científico y teórico pueden ser caracterizadas como una forma de sincronización entre la política económica y la social o también como una estrategia post-desregulatoria.

Desde esta perspectiva, la flexiguridad representa “una estrategia de política que intenta, de manera sincronizada y deliberada, mejorar la flexibilidad de los mercados de trabajo, la organización del trabajo y las relaciones laborales, por un lado, y aumentar la seguridad (del empleo y la seguridad social) fundamentalmente para los grupos débiles dentro y fuera del mercado de trabajo, por otro lado”⁸. A nuestro juicio, esta definición contiene dos elementos, la sincronización y la referencia a los grupos débiles, que resultan cruciales para detectar

⁶ Para el estudio de las biografías hacen falta datos longitudinales, que hoy día son bastante escasos. Sin embargo, sí que existen en una investigación que se ha hecho en Alemania (Klammer y Tillmann, 2002, citados en KLAMMER, U. “Flexicurity in a life-course perspective”, *European Review of Labour and Research*, 2, 2004) y que indican que el crecimiento del trabajo flexible ha sido importante y que está enmascarado parcialmente porque, de momento, afecta sólo a algunos grupos del mercado laboral, como la juventud y los trabajadores poco cualificados. Se ha observado también que el desempleo se ha convertido en una parte de la historia laboral de los individuos.

⁷ KLAMMER, U. “Flexicurity in a life-course perspective”, *op. cit.*

⁸ WILTHAGEN, T. y TROS, F. “The concept of flexicurity...”, *op. cit.*, págs. 166-186.

estrategias que se presentan bajo el paraguas de la flexiguridad, pero que no lo son. Bien sea porque menoscaban algunos de los derechos laborales de las personas trabajadoras bien situadas en el mercado de trabajo (insiders) con la excusa de mejorar la posición de los colectivos más débiles (outsiders), o bien sea porque se trata de medidas parciales sin que haya una compensación adecuada entre flexibilidad y mejora de la seguridad.

La sincronización resulta ser un elemento central, porque las políticas dirigidas a impulsar la seguridad son reactivas y se adoptan con un retraso considerable con respecto a desarrollos habidos en el mercado de trabajo o en los acuerdos de seguridad social que han perjudicado a la seguridad de ciertos grupos. No se puede hablar de flexiguridad si la flexibilidad y la seguridad se desarrollan separadamente. La flexiguridad significa que se desarrollan de forma coordinada. El resultado de estrategias no coordinadas puede llevar a que simplemente se desregule el mercado de trabajo, suprimiendo garantías jurídico-laborales, sin que exista, como contrapartida, la seguridad requerida. Así se pone de manifiesto en un estudio realizado para algunos países de la UE entre 1990-95 y 2003, con la única excepción de Dinamarca y Holanda⁹.

El segundo aspecto que, a nuestro juicio, resulta fundamental en esta perspectiva es que se centra en los grupos débiles. Así, las políticas y estrategias que incrementan la flexibilidad del mercado de trabajo y que incrementan exclusivamente la seguridad de los grupos fuertes, no son de flexiguridad. En una estrategia de flexiguridad habría que incrementar la seguridad de la mano de obra más débil y precaria.

La **perspectiva de los mercados de trabajo transicionales** tiene importantes puntos de encuentro con las dos anteriores, ya que incorpora la perspectiva del ciclo de vida, por un lado, y por otro, contempla las políticas de flexiguridad y los mercados de trabajo transicionales como un nuevo pacto de empleo y como parte de la solución para definir el modelo social europeo. Desde este punto de vista, se entiende que las economías sociales de mercado siempre han estado caracterizadas por acuerdos institucionales que daban a los sectores perdedores una oportunidad justa de participar en el bienestar nacional, y convertirse en ganadores¹⁰. Los mercados de trabajo transicionales no sustituyen el papel convencional de la política social y de empleo, pero pueden jugar un rol esencial para compensar lo inadecuado de los sistemas de protección social establecidos. Son foros para la negociación o el acuerdo de relaciones de empleo variables¹¹.

Los mercados de trabajo transicionales son una respuesta tanto a las exigencias individuales de conciliación de la vida personal y laboral como a las diferentes necesidades de tiempo a lo largo del ciclo de la vida, ya que hacen más fluidos los márgenes entre el empleo remunerado y otras actividades útiles. Esto se puede conseguir mediante una semana de trabajo flexible

⁹ Suecia, Noruega, Bélgica, Francia, Alemania, Holanda, Dinamarca, Reino Unido, Portugal, Austria, España, Italia, Polonia, República Checa y Finlandia. TANGIAN, A. "Flexiguridad europea: conceptos (definiciones operativas), metodología (instrumentos de seguimiento) y políticas (implantaciones consistentes)", *Lan Harremanak*, 16, 2007.

¹⁰ SCHMID, G. "Towards a theory of transitional labour markets" en SCHMID, G. y GAZIER, B. (Eds.) *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, EEUU y Reino Unido, 2002, pág. 175.

¹¹ SCHMID, G. "Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact" en SCHMID, G. y GAZIER, B. (Eds.) *The dynamics of full employment*, op. cit., pág. 394.

(que puede ser de 30, de 35 o de 40 horas) que equivaldría a un tiempo medio de trabajo a lo largo de la vida. No se refiere tanto a la reducción del tiempo de trabajo, sino a una mayor diversidad de las relaciones de empleo y de las oportunidades para escoger libremente entre ellas.

Pero, además, los mercados de trabajo transicionales pueden ser parte de la solución de problemas colectivos como el desempleo, la segmentación de los mercados de trabajo, la desestandarización de las trayectorias profesionales, y el creciente riesgo de exclusión social entre ciertos colectivos de la población en edad de trabajar que sufre desempleo y/o precariedad laboral de manera crónica. Aquí el punto de partida es que el crecimiento económico sostenido es una condición necesaria para resolver la crisis del empleo, pero no suficiente. Las innovaciones económicas y sociales tienen que ir de la mano, de manera que, ante la diferenciación y la discontinuidad de las trayectorias de empleo, que son características fundamentales de los mercados de trabajo del futuro, estemos preparados. Ingeniárselas con esta discontinuidad requiere adquirir unas habilidades que deben ser permanentemente renovadas y una infraestructura con la que los individuos puedan contar si fuera necesario. Así, las transiciones entre diferentes empleos o entre diferentes estatus de actividad pueden ser vistas como acontecimientos críticos que conllevan tanto riesgos como oportunidades.

Con los mercados de trabajo transicionales se trata de reforzar los recursos personales de los que pueden tirar los individuos (empoderar), a través del aprendizaje a lo largo de la vida, por ejemplo; proporcionar infraestructura material en forma de servicios de información competentes; establecer una infraestructura procedimental que dé apoyo a las redes locales; y crear una infraestructura legal fiable a través de la introducción de nuevos derechos civiles. Se trata de crear puentes fiables que den opciones adecuadamente institucionalizadas, es decir, calculables y socialmente legitimadas, opciones para negociar en las fases críticas, que unen todas las formas de actividad productiva (educación, desempleo, trabajo en el hogar, retiro o invalidez y trabajo remunerado) y facilitan movimientos en diversas direcciones. Para poner en marcha esto hace falta:

- Desarrollar soluciones institucionales que den reconocimiento financiero a actividades sociales útiles que ahora no son reconocidas por el mercado.
- Establecer modos de organización del trabajo que permitan más campo para elegir libremente actividades no consideradas en la esfera del mercado (fundamentalmente formación y cuidado, pero también podrían ser otras como las actividades deportivas, la artística o la empresarial).

1.2. La flexiguridad “oficial” impulsada por la Comisión Europea

En la visión de flexiguridad de la Comisión, el énfasis se establece en la necesidad de dar respuesta a las demandas cambiantes de la economía global. Para la Comisión esto significa que las transiciones entre diferentes empleos y entre diferentes estatus del mercado laboral (desempleo, empleo e inactividad) son necesariamente más frecuentes. Los mercados de trabajo deben volverse flexibles y las y los trabajadores se tienen que adaptar a transiciones más frecuentes y asegurarse de que son empleables. Al mismo tiempo, se

tienen que proporcionar ciertos tipos de seguridad para hacer esta movilidad aceptable para los trabajadores y trabajadoras.

La flexiguridad parece el remedio a los problemas del mercado de trabajo europeo y se ha convertido en una noción central de la política de empleo europea desde 2006. La Comisión ha apostado y sigue apostando con entusiasmo por la flexiguridad¹².

En el Libro Verde *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* (2006), la idea fuerza es que el derecho laboral debe adaptarse a las necesidades cambiantes del mercado, y se utiliza el eufemismo *modernizar* para apostar por una reducción de las garantías que el derecho laboral ofrece a las personas trabajadoras¹³. Se critica severamente el contrato laboral *estándar*, fijo y a tiempo completo, calificado como demasiado rígido y se le atribuye dificultar la adaptabilidad y flexibilidad de las empresas y de los trabajadores y trabajadoras¹⁴.

Siguiendo el planteamiento sobre flexiguridad avanzado por el Libro Verde, la Comisión, en 2007, adopta la resolución fundamental en la materia que nos ocupa, donde se define de forma nítida la flexiguridad, como *estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral*, y se exponen sus cuatro componentes¹⁵:

- *disposiciones contractuales flexibles y fiables* (desde la perspectiva de la persona empleadora y de la empleada, y de “los que están dentro” y de “los que están fuera”) gracias a una legislación laboral, convenios colectivos y una organización del trabajo modernos;
- *estrategias globales de aprendizaje permanente* a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad continuas de las personas trabajadoras, en particular de las más vulnerables;
- *políticas activas del mercado laboral eficaces* que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los períodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo;
- *sistemas de seguridad social modernos* que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral. Aquí se incluye una amplia serie de medidas de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones y atención sanitaria) que permiten a las personas conciliar el trabajo con las responsabilidades privadas y familiares, como el cuidado de los hijos.

¹² Se puede observar la flexiguridad defendida por la Comisión, en orden cronológico, en cuatro instrumentos clave: Libro Verde *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* (2006); Comunicación *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad* (2007); Comunicación *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (2010); Propuesta de Decisión del Consejo sobre *directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros. Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020* (2010).

¹³ Además de realizar afirmaciones sorprendentes y de grueso calado: “Los trabajadores se sienten más protegidos por un sistema de ayuda al desempleo que por la legislación sobre protección del empleo”.

¹⁴ “Unas cláusulas y condiciones demasiado protectoras pueden desanimar a los empleadores a contratar durante los períodos de bonanza económica”.

¹⁵ Comunicación *Hacia los principios comunes de la flexiguridad...*, op. cit.

Los cuatro elementos integrantes de la flexiguridad nos dibujan lo que se conoce como flexiguridad externa, por proclamar la flexibilidad en los márgenes de la relación laboral (contratación y despido), mientras que ya no se predica la seguridad del empleo (flexibilidad interna, dentro de la relación laboral), sino que se traslada al mercado de trabajo. Así, los cuatro componentes se pueden releer de la siguiente manera:

- Flexibilidad en el empleo. Apuesta por la flexibilidad al contratar y al despedir, facilitando los contratos temporales y el despido libre (*disposiciones contractuales flexibles y fiables*).
- Seguridad en el mercado de trabajo. Ofrecer a las personas desempleadas seguridad mediante políticas activas de empleo (*información, orientación, acompañamiento en la búsqueda de empleo*), cuya clave es la formación profesional (*estrategias globales de aprendizaje permanente; políticas activas del mercado laboral eficaces*); y, como complemento, políticas pasivas, en forma, principalmente, de prestaciones por desempleo (*sistemas de seguridad social modernos*).

El siguiente hito lo encontramos en el programa Europa 2020, que diseña la estrategia para el crecimiento y el empleo en el presente decenio 2010-2020¹⁶, sustituyendo a la Estrategia de Lisboa (2000-2010). Se sigue la línea iniciada con el Libro Verde en 2006, y se defiende explícitamente la flexiguridad, para *reforzar, por una parte, la flexibilidad de los mercados laborales en materia de organización del trabajo y de relaciones laborales, y por otra, la seguridad que aportan el aprendizaje a lo largo de la vida y una protección social apropiada*.

Los objetivos cuantitativos que se marcan para el 2020, en lo que aquí interesa, son una tasa de empleo del 75% (entre 20 y 64 años), y reducir en un 25% el número de ciudadanos europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza, lo que supone librar de la pobreza a más de 20 millones de personas.

Las Directrices de la Estrategia EU 2020 relativas a la política de empleo son las recogidas en la Parte II (de la 7 a la 10, las anteriores, Parte I, se refieren a política económica):

- Directriz 7: *aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural.*
- Directriz 8: *conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente.*
- Directriz 9: *mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior.*
- Directriz 10: *promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.*

En el marco de la Estrategia Europa 2020, conviene retener la última propuesta elaborada por la Comisión¹⁷, de cara a la adopción por el Consejo UE de orientaciones para las políticas

¹⁶ Comunicación *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente...*, op. cit.

¹⁷ Propuesta de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros. Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020 (2010).

de empleo de los Estados miembros, que deberán recoger en los respectivos programas nacionales de reforma (todo ello de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE).

Pues bien, en la mencionada propuesta, y en relación a la Directriz 7, se indica expresamente que *los Estados miembros deberán integrar en sus políticas de mercado laboral los principios de flexibilidad y seguridad laboral (“flexiguridad”) refrendados por el Consejo Europeo y aplicarlos aprovechando plenamente el apoyo del Fondo Social Europeo, con vistas a aumentar la participación en el mercado laboral y a luchar contra la segmentación, la inactividad y las diferencias entre sexos, reduciendo a la vez el desempleo estructural.*

2. Valoración de la estrategia de flexiguridad impulsada por la Comisión Europea

2.1. Desde el punto de vista del Derecho laboral en general

En este apartado se valorará el contenido de la flexiguridad desde la óptica de los derechos sociales. La valoración difiere si nos referimos a la flexiguridad interna (en la relación laboral), o, como promueve la Comisión Europea, a la flexiguridad externa (en el mercado laboral).

La flexiguridad interna gira en torno a la flexibilidad en las condiciones laborales a cambio de seguridad en el empleo. Esto es, gestión flexible de la mano de obra en lo que respecta al salario, tiempo de trabajo, funciones, o movilidad geográfica.

Los parámetros de la flexiguridad interna no desbordan, en absoluto, el cauce del derecho del trabajo, que regula con normalidad, y con ciertas garantías, esas modificaciones en las condiciones laborales, motivadas por las cambiantes circunstancias de la producción y, desde luego, la seguridad en el empleo supone respetar el principio de estabilidad en el empleo.

Como hemos indicado más arriba, la flexiguridad externa, a tenor de la definición efectuada por la Comisión en la Comunicación al respecto, contiene los siguientes elementos¹⁸: flexibilidad de entrada y salida en el empleo, políticas activas de empleo, y protección por desempleo.

La flexibilidad de entrada, en el acceso al empleo, supone, en su versión más extrema o pura, libertad empresarial para elegir el tipo de contrato a suscribir con la persona trabajadora: contrato indefinido o contrato temporal. Esta libertad, entendida de modo absoluto, choca frontalmente con el principio de causalidad en la contratación temporal, en virtud del cual, debe coincidir la duración del contrato y la de la actividad laboral a desarrollar¹⁹.

Teniendo en cuenta que toda actividad empresarial es, por antonomasia, de duración incierta, por estar sometida a los vaivenes del mercado, a ese negocio empresarial de duración

¹⁸ Comunicación *Hacia los principios comunes de la flexiguridad...*, op. cit.

¹⁹ Sobre el principio de causalidad en la contratación temporal, VALDÉS y DAL-RE, F., “Flexiseguridad y mercado de trabajo”, *Relaciones Laborales*, 9, 2010, págs. 3-4; OJEDA AVILÉS, A. y GORELLI HERNÁNDEZ, J., *Los contratos de trabajo temporales*, Iustel, 2006, pág. 22.

indefinida le corresponderá el contrato laboral de duración asimismo indefinida, esto es, el contrato fijo. Si la actividad productiva en una empresa se contrae, el derecho laboral prevé el despido justificado en esas razones empresariales productivas.

Mientras tanto, los contratos temporales deberán celebrarse cuando la actividad laboral a desarrollar sea asimismo de carácter temporal (realizar una obra determinada; sustituir a una trabajadora embarazada, o de vacaciones, aportar formación práctica a una persona recién titulada, etc.).

Por lo tanto, el principio de causalidad en la contratación temporal quiebra con la flexiguridad externa de entrada, porque no se respeta el criterio básico de que los contratos temporales sólo procederán cuando se sepa que la prestación laboral va a tener una duración determinada en el tiempo mientras que, ante la posibilidad habitual, cuando la duración de esa relación laboral sea incierta, corresponderá el contrato laboral fijo.

Por su parte, la flexibilidad de salida aboga por el despido flexible, que en derecho se traduciría en el despido libre. Ello resulta incompatible con el principio de causalidad del despido, esto es, no tiene cabida en el derecho el despido injustificado, también llamado despido *ad nutum*²⁰.

La exigencia de que el despido se funde en una causa es una garantía esencial de las personas trabajadoras. Si no fuera así, la situación sería de total precariedad e inseguridad. Por ello, es un derecho que se recoge expresamente en la normativa comunitaria e internacional: art. 153.1 d) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²¹; art. 30 de la Carta de Derechos Fundamentales²²; y art. 4 del Convenio 158 OIT²³.

Pues bien, podemos concluir subrayando que las flexibilidades de entrada y de salida chocan, y parecen incompatibles, con el principio de estabilidad en el empleo, que gira en torno a la causalidad: principio de causalidad en la contratación temporal, y principio de causalidad en el despido.

En lo que respecta a los otros apartados de la flexiguridad externa, en torno a las políticas de empleo activas y pasivas, ello no provoca ninguna reticencia desde el punto de vista jurídico-laboral. Así, las políticas de fomento del empleo encajan sin mayor dificultad en el ámbito de las normativas sobre empleo²⁴ y, por su parte, la protección por desempleo se inserta normalmente en el ámbito protector de la seguridad social.

²⁰ Sobre el principio de causalidad en el despido, PÉREZ REY, J., en, LANDA ZAPIRAIN, J.P. y SERVAIS, J. M., *Estudios sobre Estrategia Europea Flexiseguridad: Aproximación Crítica*, Bomarzo, Albacete, 2009, págs. 44-45.

²¹ La Unión apoyará y completará la acción de los Estados Miembros en materia de “protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral”.

²² “Todo trabajador tiene derecho a una protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales”.

²³ “No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio”.

²⁴ Medidas como información, orientación, estrategias de aprendizaje permanente, apoyo en la búsqueda empleo, intermediación laboral, subvenciones y estímulos a la contratación.

2.2. Desde el punto de vista del Derecho laboral español

Conviene analizar la aplicación de los principios de flexiguridad en el Derecho laboral español, en el marco de la vigente Estrategia EU 2020²⁵.

Se trata de estudiar los elementos definidos por la Comisión Europea y que posteriormente el Consejo de la Unión dirigirá a los Estados miembros, en forma de directrices comunitarias para el diseño de las políticas de empleo estatales: flexibilidad de entrada y salida en el empleo, políticas activas de empleo, y protección por desempleo. En ese sentido, cobra especial relevancia la reciente reforma del mercado de trabajo, cuyas novedades se tendrán en cuenta en la valoración que sigue²⁶.

En lo referente a la **flexibilidad de entrada en el empleo**, se trata de valorar la regulación española de las modalidades contractuales utilizables por las empresas, distinguiendo entre contratos fijos y contratos temporales.

Hay dos tipos de contrato fijo: el indefinido ordinario y el de contrato para el fomento de la contratación indefinida. Como se ha señalado en el apartado 2.1, el indefinido ordinario, de ahí el calificativo, debería ser el más utilizado, la regla, ante la indefinición de la duración de las actividades productivas, y el resto del catálogo de modalidades contractuales, la excepción. Sin embargo, las estadísticas nos dicen exactamente lo contrario²⁷.

El contrato para el fomento de la contratación indefinida se diferencia del fijo ordinario, básicamente, en dos aspectos: sólo se puede utilizar para contratar colectivos concretos de personas en desempleo o con contrato temporal; y, en caso de despido objetivo declarado o reconocido como improcedente, la indemnización no es de 45 días por año de servicio, sino de 33. La primera característica ha resultado muy devaluada por la reciente reforma laboral, de manera que su ámbito de aplicación ya es casi universal, como el del fijo ordinario²⁸.

La previsible consecuencia se puede advertir fácilmente: dentro del estrecho margen porcentual que ocupan entre ambos contratos fijos (por debajo del 10% de los nuevos contratos), el contrato para el fomento de la contratación indefinida desplazará al ordinario fijo, por la generosidad legal en cuanto a los colectivos a contratar, y por ser más barato el despido improcedente.

Pasando a los contratos temporales, teóricamente excepcionales pero utilizados por encima del 90%, el catálogo de los principales es el siguiente:

²⁵ El último documento oficial disponible, en materia de política de empleo derivada de la Estrategia UE 2020, es la Propuesta de Decisión del Consejo sobre *directrices para las políticas de empleo...*, *op. cit.*

²⁶ Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

²⁷ Contratos laborales celebrados en septiembre de 2010 en el Estado español: fijos 8,7%. En la CAV, todavía peor, 7,05% de contratos fijos, en el mismo mes (www.sepe.es). Son datos sobre nuevos contratos. Si, cambiando de perspectiva, analizamos, a modo de foto fija, el porcentaje de temporalidad del mercado de trabajo español, vemos que el de los contratos temporales es el 25,4% en el año 2009 (Eurostat).

²⁸ Ha introducido el supuesto de personas desempleadas e inscritas durante un solo mes en el correspondiente servicio público de empleo. Anteriormente se exigían 6 meses de espera. El resto de colectivos desempleados susceptibles de contratación son: jóvenes entre 16 y 30 años de edad; mujeres, en profesiones donde están infrarrepresentadas, o en los dos años posteriores al parto, o tras cinco años de inactividad laboral, o víctimas de violencia de género y trata de seres humanos; mayores de 45 años; personas con discapacidad; personas con contratos temporales los dos años anteriores y personas con contrato fijo extinguido en una empresa diferente.

- Contrato para obra o servicio determinado: cuando se trate de un trabajo con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa, y de duración incierta, pero limitada en el tiempo. Ante el notable fraude producido utilizando esta modalidad para realizar trabajos indefinidos y extinguir el contrato en cualquier momento²⁹, en vez de utilizar el contrato fijo, la reciente reforma laboral ha introducido la novedad del límite máximo de tres años. Si se supera ese límite temporal, el contrato para obra o servicio determinado se convierte en fijo. Probablemente, el fraude continúe, con la novedad de que ahora no podrá ir más allá de los tres años.
- Contrato eventual por circunstancias de la producción: contrato previsto para atender las exigencias circunstanciales del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos, aun tratándose de la actividad normal de la empresa. Tiene una duración máxima de seis meses dentro de un período de doce meses.
- Contrato de interinidad: este contrato tiene como objetivo sustituir a una persona trabajadora con derecho a reserva de puesto de trabajo (baja por enfermedad, maternidad, vacaciones, etc.). Su duración será hasta que regrese la persona sustituida, y mientras subsista su derecho a la reserva de puesto de trabajo.
- Contrato de relevo: es el que se concierta para sustituir parcialmente a un trabajador o trabajadora de la empresa que accede a la pensión de jubilación de forma parcial, pues la percibe simultáneamente con la realización de un trabajo a tiempo parcial en la misma empresa. La duración del contrato será indefinida o igual a la del tiempo que falta a la persona sustituida para alcanzar la edad de jubilación.
- Contrato para la formación: previsto para jóvenes entre 16 y 21 años, que carezcan de titulación o certificado de profesionalidad. Su objetivo es proporcionar a esas personas jóvenes la formación teórica y práctica, de la que carecen, necesaria para el desempeño adecuado de un oficio. La duración del contrato oscila entre 6 meses y 2 años.
- Contrato en prácticas: en contraposición al contrato para la formación, dirigido a personas que tengan título universitario, de formación profesional o certificado de profesionalidad. Tiene como finalidad facilitar la obtención de una práctica profesional adecuada al nivel de estudios o de formación cursados. Se puede celebrar durante los cinco años siguientes a la obtención del correspondiente título o certificado, y su duración oscila entre 6 meses y 2 años.

Podemos observar cómo los contratos temporales indicados están, en su configuración legal, plenamente justificados en lo que concierne a su temporalidad. O se trata de una obra de duración incierta, pero limitada en el tiempo; o de períodos de actividad punta en la empresa; o de sustituir a una persona trabajadora que volverá a su puesto; o sustituir parcialmente a una persona hasta que se jubila; o formar teórica y prácticamente a una persona joven durante un máximo de dos años; o proporcionar experiencia profesional a quien ha obtenido un título, también por un período máximo de dos años.

²⁹ Por ello, esa flexibilidad de entrada es, al mismo tiempo, flexibilidad de salida. GONZÁLEZ SÁNCHEZ J.J. y DEL VALLE, J.M., “Contratación laboral y desempleo. Perspectiva desde la flexiseguridad”, RL, 15-16, 2007, pág. 364.

Por consiguiente, si el sistema de contratos laborales se asienta en el principio de que, a actividad de duración indefinida, le corresponde contrato indefinido (fijo), mientras que los contratos temporales son causales, en función de las respectivas causas que acabamos de ver, ¿por qué se celebran contratos indefinidos por debajo del 10%? Parece evidente que hay gran utilización indebida y fraudulenta de la contratación temporal³⁰.

En materia de **flexibilidad de salida del empleo**, nos encontramos, en el sistema laboral español, con la paradoja de que el despido formalmente es causal, pero realmente es libre.

Formalmente, el sistema español de despido guarda estricta fidelidad al convenio 158 OIT, que establece claramente la garantía de que no se pondrá término a la relación de trabajo de una persona trabajadora *a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa*³¹. Y ese es el modelo que siguen los tipos de despido en el derecho español:

- En relación a la *capacidad de la persona trabajadora*: despido objetivo, previsto para supuestos de falta de aptitud del trabajador o trabajadora para desarrollar su actividad laboral, incluyendo la falta de adaptación a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo³².
- En relación a la *conducta de la persona trabajadora*: despido disciplinario, previsto para responder a incumplimientos contractuales graves y culpables de la trabajadora o trabajador³³.
- En relación a las *necesidades de funcionamiento de la empresa*: necesidad de amortizar puestos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas³⁴; alto índice de absentismo laboral³⁵; insuficiente consignación presupuestaria en los contratos sostenidos con fondos públicos³⁶; motivos de fuerza mayor³⁷.

Por consiguiente, formalmente el despido siempre es causal. Sin embargo, creemos que se puede sostener firmemente la afirmación de que realmente el despido es libre, si analizamos el régimen jurídico del despido improcedente³⁸.

Tanto en los despidos disciplinarios como en los objetivos (que engloban, como se acaba de ver, variados motivos relacionados con la capacidad o conducta de la persona trabajadora, o con la situación de la empresa), el despido será calificado como improcedente cuando la

³⁰ Significativo resulta, al respecto, que la reciente ley de reforma laboral encomienda a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, expresamente y como plan específico, el *control de los contratos temporales sin causa e impulso a su transformación en indefinidos*.

³¹ Art. 4 del Convenio 158 OIT, sobre la terminación de la relación de trabajo (1982), ratificado por el Estado español el 26 de abril de 1985.

³² Art. 52 a) y b) del Estatuto de los Trabajadores.

³³ Art. 54 ET.

³⁴ Dependiendo del número de trabajadores a despedir, y del volumen de plantilla de la empresa, se deberá utilizar el despido objetivo, art. 52 c) ET; o el despido colectivo, art. 51 ET.

³⁵ Art. 52 d) ET.

³⁶ Art. 52 e) ET.

³⁷ Art. 51 ET.

³⁸ Arts. 53, 55 y 56 ET.

causa alegada no quede acreditada. Esto es, o no había causa habilitante para el despido, o no ha sido suficientemente probada.

En caso de despido improcedente, la empresa puede libremente optar entre dos alternativas: readmisión de la persona trabajadora; o, en caso de no readmitir, indemnizar en cuantía 45 días de salario por año de servicio³⁹.

Pues bien, para que se produzcan los efectos legales del despido improcedente, no sólo sirve la declaración judicial en ese sentido, sino que es suficiente con el reconocimiento de la empresa de que el despido ya materializado ha sido improcedente. Si la empresa lo reconoce en el plazo de 48 horas e ingresa la indemnización debida, optando así por la no readmisión, el despido se confirma y la empresa no debe salarios de tramitación⁴⁰.

Teniendo en cuenta el régimen descrito, supongamos que una empresa quiere despedir a una persona trabajadora, y no tiene causa legal en la que fundar el despido, porque el motivo nada tiene que ver con la capacidad de esa persona, su conducta laboral, o la situación de la empresa. Entonces, la empresa inventa, con mala fe, una causa falsa para despedir. Acto seguido despide a esa persona, en 48 horas reconoce el despido como improcedente, y pone a disposición de la persona afectada la indemnización debida.

En esos supuestos, la causa no se acredita, ni se podrá jamás acreditar, porque no existe. La empresa, de mala fe, inventa una causa inexistente para, utilizando el régimen legal descrito, proceder a un despido sin causa⁴¹. Esa manera de proceder, puede considerarse discriminatoria si concurre alguno de los motivos legales⁴². En todo caso, parece encajar perfectamente en el supuesto de fraude de ley: *los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de Ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir* (art. 6.4 del Código Civil).

Si se considera fraude de ley, o despido discriminatorio, ya no estaremos ante un despido improcedente, sino que será judicialmente calificado como nulo. Y la consecuencia jurídica, insoslayable, del despido nulo, es la readmisión inmediata del trabajador o la trabajadora, con abono de los salarios dejados de percibir⁴³.

³⁹ 33 días en el caso del contrato para el fomento de la contratación indefinida. Si la persona despedida es representante de las trabajadoras y trabajadores, la misma opción entre las dos alternativas le corresponde a ella, en vez de a la empresa.

⁴⁰ Fórmula conocida como *despido exprés*, en la literatura jurídico-laboral. Los salarios de tramitación se refieren al tiempo transcurrido entre el despido y la notificación de la sentencia (o hasta que la persona desempleada logre un empleo, si es anterior a la notificación).

⁴¹ Estamos ante un “elogio a la mentira”, en el marco de las 10 paradojas que señala LAHERA FORTEZA, J., “Las paradojas del despido libre pagado”, RL, 2, 2009. Subrayando que el despido sin causa violaría el Conv. 158 OIT, AGUSTÍ MARAGALL, J., “El denominado ‘despido improcedente’ como alternativa a la extinción por causas objetivas y al despido colectivo: reflexión crítica y límites”, RDS, 48, 2009.

⁴² Art. 17 ET: situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables por razón de edad o discapacidad o a situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación o condición sexual, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con personas pertenecientes a o relacionadas con la empresa y lengua dentro del Estado español.

⁴³ Art. 55.6 ET. BAYLOS GRAU, A. y PÉREZ REY, J., *El despido o la violencia del poder privado*, ed. Trotta, 2009, sostienen que el despido sin causa es nulo por violar el derecho fundamental al trabajo ex art. 35.1 CE (interpretación amplia o material de derechos fundamentales, más allá del art. 29 CE).

Sin embargo, el Tribunal Supremo permite a las empresas proceder de esa manera, sin considerar fraude de ley el despido con causa falsa e inventada, persiguiendo un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, que no admite el despido sin causa o *ad nutum*⁴⁴. La Sentencia de 29 de enero de 2001, dictada en unificación de doctrina por la Sala de lo Social, resulta elocuente al respecto⁴⁵. Se trataba de un supuesto de despido cuya causa alegada era la terminación de una contrata a favor de la empresa que despide, con la consiguiente reducción de carga de trabajo. La sentencia reconoce que esa causa no era cierta, y que la causa real era que las bajas médicas del trabajador hacían que su trabajo no era rentable para la empresa.

Pues bien, ante ese supuesto, el TS sostiene que *la calificación de despido improcedente es la que resulta aplicable a un despido en que no se acredita la causa invocada por el empresario... y el denominado despido fraudulento de creación jurisprudencial no resulta ya conciliable con la nueva regulación de los efectos del despido... porque cuando no hay causa legal para la extinción del contrato de trabajo y la causa real no se encuentra entre las tipificadas como determinantes de la nulidad del despido la calificación aplicable es la de improcedencia*.

En función de lo señalado, creemos que se puede sostener que el régimen vigente en el derecho laboral español es el de despido libre con indemnización.

Otro apartado de la flexiguridad consiste en **las políticas activas de empleo**. Así, la proclamada seguridad en el mercado de trabajo, la pretendida seguridad de la persona desempleada, en desempleo facilitado por la flexibilidad en el empleo ya descrita, se logra apoyándola con políticas de información, orientación, subvenciones e incentivos económicos para que las empresas contraten determinadas personas desempleadas, y, sobre todo, formación profesional para potenciar su empleabilidad (aprendizaje permanente).

En este aspecto, el sistema español se plasma en la ley de empleo⁴⁶. Las políticas activas son competencia de los servicios públicos de empleo autonómicos, y desarrollan diversas funciones de fomento del empleo, como intermediación laboral; información y orientación para la búsqueda activa de empleo; formación profesional ocupacional (dirigida a personas desempleadas), y formación continua (para personas empleadas); subvenciones y bonificaciones a las empresas por la contratación de determinadas categorías de personas trabajadoras; o promoción del autoempleo y de la economía social (sociedades cooperativas y sociedades laborales).

La financiación de las políticas activas de empleo que desarrollan los servicios públicos de empleo autonómicos es triple: aportaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (antiguo INEM), que es el que recibe las cotizaciones por formación profesional de empresas y personas trabajadoras; fondos provenientes del Fondo Social Europeo; y partidas de los correspondientes presupuestos autonómicos.

⁴⁴ “En un Estado social de derecho, que protege el derecho al trabajo, la flexiguridad no puede traducirse en una vuelta al despido *ad nutum*”, GIL Y GIL, J.L., “Seguridad versus flexibilidad en la protección contra el despido injustificado”, RL, 15-16, 2007, pág. 278.

⁴⁵ Ar. 2069/2001.

⁴⁶ Ley 56/2003 de 16 de diciembre.

Por lo tanto, cada Comunidad Autónoma organiza su propio Servicio Público de Empleo Autónomico, y desarrolla diversas actividades de fomento del empleo, con los fondos mencionados.

En el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, todavía no se han transferido las políticas activas de empleo, aunque ya hay un acuerdo político para hacerlo. Por consiguiente, el SPEE es el único servicio público de empleo actualmente en la CAV, y desarrolla políticas activas de empleo, cosa que no sucede en el resto de comunidades autónomas (excepto Ceuta y Melilla).

Lanbide, el servicio de empleo de la CAV, tiene vocación pública, pero su naturaleza jurídica es muy endeble, ya que ni siquiera tiene personalidad jurídica, y actúa sobre el soporte de EGAILAN S.A.⁴⁷. A pesar de ello, por el impulso político y financiero del Gobierno Vasco (también se nutre del Fondo Social Europeo), dispone de una red de oficinas y lleva a cabo las típicas acciones de fomento del empleo: intermediación laboral, información, orientación, formación profesional, y subvenciones a las empresas por la contratación de determinados colectivos de demandantes de empleo. Ello provoca dualidad, ya que, en el mismo ámbito geográfico de la CAV, actualmente desarrollan políticas activas de empleo el SPEE y Lanbide.

La estrategia de flexiguridad concede un protagonismo central a las políticas activas de empleo, en la vertiente de la seguridad. Se trata de que las personas en situación de desempleo (facilitado por la flexibilidad en el empleo) se sientan seguras, y estén el menor tiempo posible en esa situación, porque las políticas activas les catapultarán rápidamente a un nuevo empleo.

Pues bien, si valoramos la realidad del mercado de trabajo español y la pretendida seguridad que deberían ofrecer las políticas activas de empleo, más allá de los loables esfuerzos y desiguales resultados, la tozuda realidad nos muestra, en los últimos datos disponibles, una tasa de desempleo del 20,8 % en el Estado español, el peor resultado, con gran diferencia, entre los Estados miembros de la UE⁴⁸.

En vista de que más de 1 de cada 5 personas que quieren trabajar no tienen empleo, estar en el colectivo de personas desempleadas y confiar la seguridad a las políticas activas de empleo, no parece muy realista. Máxime si tenemos en cuenta que, según los últimos datos disponibles, el 43% de las personas en paro están en desempleo de larga duración (más de un año sin encontrar empleo)⁴⁹.

El último aspecto de la estrategia de flexiguridad a valorar, desde el prisma del sistema español, es el de **las políticas pasivas de empleo**. Se trata de analizar el sistema de protección por desempleo vigente en el Estado español.

El órgano público responsable de las prestaciones por desempleo es el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) que proporciona, frente a distintas contingencias, las cuatro siguientes prestaciones:

⁴⁷ Sociedad de Promoción de la Formación y el Empleo, su capital social pertenece en su totalidad a la CAV.

⁴⁸ Eurostat, datos de septiembre 2010. Mientras tanto, la media de la UE-27 es del 9,6%, y el siguiente país es Eslovaquia, con el 14,7 %.

⁴⁹ De 4.570.000 personas en paro, 1.970.300 llevan ya más de un año en esa situación (EPA, 3er trimestre de 2010).

- Prestación por desempleo del nivel contributivo⁵⁰: pueden acceder a la misma las personas que hayan cotizado durante un mínimo de 360 días durante los 6 años anteriores a la solicitud. La prestación tiene una cuantía del 70% del promedio de las bases de cotización de los últimos 6 meses, durante los primeros 6 meses de percepción de la prestación; y se percibe el 60% del sexto mes en adelante. La proporción entre días cotizados y días de prestación es, aproximadamente, de tres a uno. La duración mínima de percepción es de cuatro meses (habiendo cotizado un año), y como máximo se cobrará durante 2 años (para ello, hay que cotizar un mínimo de 6 años).
- Subsidio por desempleo⁵¹: previsto para las personas desempleadas que no cumplen los requisitos para acceder a la prestación contributiva. En principio, se trata de una prestación de carácter no contributivo pero, si se analizan los requisitos de acceso, cabe observar que casi siempre se concede tras el agotamiento de la prestación contributiva por desempleo, lo que convierte al subsidio, indirectamente, en contributivo. El requisito general es estar inscrito como demandante de empleo un mínimo de un mes, y carecer de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75% del salario mínimo interprofesional⁵². También pueden cobrar el subsidio los parados que reúnan esos requisitos, salvo el mes de espera, y no tengan derecho a la prestación contributiva, habiendo cotizado un mínimo de tres meses; y las trabajadoras o trabajadores mayores de 52 años, siempre que hayan cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. La cuantía del subsidio es el 80% del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples). En este momento, 426 euros mensuales. La duración máxima del subsidio por desempleo es de 18 meses, aunque en algunos supuestos concretos, es prorrogable.
- Renta activa de inserción⁵³: dirigida a personas desempleadas sin derecho a la prestación ni al subsidio analizados, en situación de necesidad económica

⁵⁰ Art. 207 y ss. de la Ley General de Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).

⁵¹ Art. 215 y ss. Ley General de Seguridad Social.

⁵² Además de ese requisito general, se exige estar en alguno de los siguientes supuestos: haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares; haber agotado la prestación por desempleo, carecer de responsabilidades familiares y ser mayor de cuarenta y cinco años de edad en la fecha del agotamiento; ser trabajador español emigrante que habiendo retornado de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista convenio sobre protección por desempleo, acredite haber trabajado como mínimo doce meses en los últimos seis años en dichos países desde su última salida de España, y no tenga derecho a la prestación por desempleo; haber sido liberado de prisión y no tener derecho a la prestación por desempleo, siempre que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses; haber sido declarado plenamente capaz o inválido en el grado de incapacidad permanente parcial para la profesión que ejercía, como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de incapacidad permanente total, incapacidad permanente absoluta, o gran invalidez.

⁵³ Disposición Final 5, apdo. 4, Ley General de Seguridad Social.

(rentas que no superen el 75% del SMI mensual, actualmente 474 euros) y con especiales dificultades para lograr empleo. Está dirigido a los colectivos de personas desempleadas de larga duración (mínimo de un año de inscripción como desempleadas o desempleados); personas con discapacidad; emigrantes retornados; y víctimas de violencia de género. La cuantía de la renta activa de inserción es el 80% del IPREM. En este momento, 426 euros mensuales. La duración máxima es de 11 meses.

- Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI)⁵⁴, creado para mitigar la gravísima situación de desempleo de larga duración ocasionado por la crisis económica comenzada en 2008, y actualmente prorrogado hasta el 15 de febrero de 2011⁵⁵. El PRODI está dirigido a personas que hayan agotado la prestación o el subsidio por desempleo, sin haber agotado la renta activa de inserción, carezcan de rentas superiores al 75% del SMI (474 euros mensuales), y adquieran el compromiso de participar en un itinerario activo de inserción laboral. La cuantía es del 80% del IPREM, en este momento, 426 euros mensuales. La duración máxima del PRODI es de 6 meses.

Desde la perspectiva de la flexiguridad, las políticas pasivas de empleo se consideran instrumentos para brindar seguridad a las personas desempleadas. En términos de seguridad, cabe subrayar los elementos clave de las cuatro prestaciones, duración y cuantía.

La duración de la prestación por desempleo depende del período de cotización, pero no puede ir más allá de 2 años. El subsidio por desempleo tiene el límite de 18 meses, la renta activa de inserción 11 meses, y el PRODI, 6.

Si consideramos el período máximo de percepciones económicas por desempleo, la suma puede alcanzar los 53 meses, si a los dos años de nivel contributivo le siguen, por cumplirse los requisitos, el subsidio y la RAI⁵⁶. Casi 4 años y medio. Es un período de tiempo muy prolongado, y cabría concluir que proporciona un grado de seguridad suficiente a las personas desempleadas.

Pero hay que tener en cuenta que, salvo en el nivel contributivo⁵⁷, en los otros tres se exige no obtener rentas por encima de 474 euros, lo que denota una situación de emergencia económica real. Además, en esos tres supuestos la prestación es de 426 euros mensuales. Por consiguiente, la pretendida seguridad económica es muy débil.

Un aspecto muy importante es el **vínculo entre políticas activas y políticas pasivas de empleo**. No se trata, ni puede tratarse, de compartimentos estancos. Se dice bien claro en la definición del cuarto componente de la flexiguridad (políticas pasivas), cuando se aboga por *sistemas de seguridad social modernos que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral*.

⁵⁴ Ley 14/2009, de 11 de noviembre.

⁵⁵ En virtud del Real Decreto-ley 12/2010, de 20 de agosto.

⁵⁶ La RAI y el PRODI no pueden acumularse.

⁵⁷ La cuantía de la prestación es del 70 o 60% de la base de cotización, coincidente con el salario, salvo que el mismo supere la base máxima, amén de que es el promedio de las 6 últimas bases.

La conexión entre las políticas pasivas y activas se enmarca bajo el paradigma de la activación, que aboga por mejorar la empleabilidad de las personas beneficiarias de prestaciones. Según los métodos utilizados y los objetivos perseguidos, existe gran diversidad en las políticas de activación implementadas en los diferentes países y sólo en algunos casos cabe situarlas bajo el enfoque de flexiguridad⁵⁸.

La persona desempleada, por definición, lo está contra su voluntad, como bien indica la fórmula legal, personas desempleadas son *quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo*⁵⁹. Por consiguiente, su objetivo debe ser lograr un empleo en el menor tiempo posible.

La legislación condiciona la percepción de prestaciones económicas a la búsqueda activa de empleo. Así, es obligación de los beneficiarios y solicitantes de prestaciones por desempleo suscribir un compromiso de actividad, por el cual se obligan a *buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad*⁶⁰.

2.3. La flexiguridad en la reciente reforma laboral española

Tenemos que subrayar que, en idéntica línea a la que aquí defendemos, la reciente ley de reforma laboral⁶¹, dice apostar explícitamente por la estabilidad en el empleo, y por la flexibilidad interna en las relaciones laborales.

Así, el capítulo I de la ley se dedica expresamente a *medidas para reducir la dualidad y la temporalidad del mercado de trabajo*. Hay medidas para desincentivar la celebración de

⁵⁸ Las estrategias de workfare son representativas del tipo de políticas llevadas a cabo en EEUU durante los 90. Se trata de programas con la siguiente característica: la obligación de trabajar de los perceptores de prestaciones que son capaces de hacerlo, incluso en condiciones inferiores a las que se dan en el mercado de trabajo. Persiguen la reducción del gasto en prestaciones y la dependencia de sus perceptores de las mismas. Las estrategias de welfare son propias de los países escandinavos y suelen denominarse políticas activas de mercado de trabajo. La participación en los programas suele estar más basada en derechos y oportunidades que en obligaciones y sanciones. Buscan favorecer la integración social y la movilidad de la población excluida, PÉREZ ERANSUS, B. *Políticas de activación y rentas mínimas*, Fundación Foessa, Madrid, 2005, págs. 123-131. Desde nuestro punto de vista, tan sólo el segundo tipo de estrategias serían aceptables bajo un enfoque de flexiguridad y hay que tener en cuenta que no son aplicables a toda la población desempleada. En efecto, hay una parte de la población no ocupada que es difícilmente empleable a corto y medio plazo, tanto por sus propias características y circunstancias individuales como por el tipo de demanda de trabajo que hacen los empleadores. Por tanto, resulta infructuoso insistir en “activar” a estos colectivos. Más bien lo que se estaría haciendo por esta vía es establecer mecanismos de control y disuasorios para dificultar el acceso a las prestaciones. Para la población que sí es empleable, las medidas de activación deberían favorecer, no tanto las obligaciones, sino los servicios complementarios y un amplio abanico de posibilidades que tenga en cuenta la complejidad de los problemas, proponiendo una intervención adaptada a las necesidades y expectativas de la personas. Esto exige, con toda probabilidad, más recursos que los hoy día dedicados a estas políticas.

⁵⁹ Art. 203 LGSS.

⁶⁰ Art. 231.2 LGSS.

⁶¹ Ley 35/2010, de 17 de septiembre.

contratos temporales⁶². Para incentivar la contratación indefinida, se establecen medidas que suponen facilitar⁶³ y abaratar el despido⁶⁴.

Valoramos que las medidas para limitar el abuso en los contratos temporales van en la buena dirección, pero parecen claramente insuficientes. Si se quiere apostar en serio por frenar el fraude en ese ámbito, se deben arbitrar medidas mucho más expeditivas, para potenciar la vigencia efectiva de la previsión legal, de manera que el fraude convierta el contrato, *ipso iure*, en fijo: *se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley* (art. 15.3 ET).

Como hemos indicado más arriba, entendemos que el talón de Aquiles del sistema de despido español es el despido libre indemnizado. La reforma lo hace más fácil y más barato, sosteniendo que ello disipará reticencias empresariales, provocando que se decanten en mayor grado por los contratos fijos.

La Comisión Europea insiste en la reducción de la protección contra el despido, como medida de fomento del empleo, pero esa pretendida relación causa-efecto dista mucho de ser clara⁶⁵. La consecuencia más previsible y primaria de la política de facilitar y abaratar el despido, es que el despido deviene más fácil y más barato. ¿Que ello suponga una mayor utilización del contrato fijo? Los primeros datos estadísticos no son muy halagüeños⁶⁶.

Ello nos lleva a apostar por la causalidad de la contratación temporal y la causalidad del despido.

Seguidamente, el capítulo II de la ley de reforma laboral, como modelo alternativo frente a la masiva destrucción de empleo provocada por la crisis económica, establece medidas *para favorecer la flexibilidad interna negociada en las empresas y para fomentar el uso de la reducción de jornada como instrumento de ajuste temporal de empleo*.

⁶² Establecer la duración máxima de 3 años del contrato para obra o servicio determinado, disponer medidas para limitar el encadenamiento de contratos temporales, e incrementar la indemnización por extinción de contratos temporales, progresivamente, desde 8 días de salario por año de servicio, hasta 12.

⁶³ Se introduce el despido “preventivo”; las empresas ya no deben acreditar pérdidas económicas de manera continuada, sino que es suficiente con justificar pérdidas previstas. El despido objetivo efectuado con defectos formales ya no es nulo (conlleva readmisión obligatoria), sino improcedente (permite consolidar el despido a cambio de indemnización). El índice de absentismo de la plantilla, para justificar despidos, baja desde el 5% al 2,5%.

⁶⁴ Se amplía muy notablemente el colectivo de desempleados con los que se puede utilizar el contrato fijo de indemnización más barata (33 días de salario por año de servicio en vez de los 45 ordinarios), sobre todo al introducir el supuesto de desempleados con un sólo mes de inscripción en el servicio de empleo. Por otra parte, los 20 días de salario por año de servicio que proceden en los despidos procedentes, objetivos o colectivos, que antes abonaba íntegramente la empresa, pasan a repartirse entre el FOGASA, que asume 8 días, y la empresa, que se hará cargo de los 12 días de salario por año de servicio restante.

⁶⁵ “Conviene recordar que no existe evidencia empírica de que exista relación alguna entre la rigidez del despido y la evolución de la tasa de empleo”, GOERLICH PESET, J.M., “Flexiguridad y estabilidad en el empleo”, *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*, 4, 2008, pág. 49.

⁶⁶ La reforma laboral entró en vigor en junio, mediante el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio. La ley definitiva es de septiembre, pero las modificaciones han sido mínimas. Los contratos fijos sumaban el 9,1% de los contratos celebrados en mayo de 2010; en junio, 7,6%; julio 6,8%; agosto 6,6%; septiembre 8,7% (www.sepe.es).

Para potenciar la flexibilidad interna negociada en las empresas, la ley flexibiliza la posibilidad de modificar las principales condiciones laborales: salario⁶⁷, jornada, horario o cambio de centro de trabajo⁶⁸.

Por otra parte, como alternativa preferente a los expedientes de regulación de empleo o de despido, la reforma apuesta por expedientes de suspensión y de reducción de jornada. Se trata de que, en las situaciones de crisis en las empresas, se haga un esfuerzo por superarlas mediante procesos de suspensión temporal de los contratos, o de reducción de jornada, de manera que los empleos se mantengan, en detrimento de los expedientes de despido⁶⁹.

Con especial énfasis la reforma promueve la fórmula de los expedientes de reducción de jornada, pareciendo seguir la estela del exitoso modelo *kurzarbeit* alemán⁷⁰.

En general, valoramos positivamente las medidas de la reforma laboral que potencian la flexibilidad interna y, sin duda, aquellas que abogan por afrontar las crisis con expedientes de suspensión o reducción, evitando al máximo los expedientes de despido.

Lo que ocurre es que aplaudiríamos esas medidas si se insertaran en una lógica de apostar por la flexibilidad interna (en las condiciones laborales), como alternativa a la flexibilidad externa (contratos temporales y despido libre) que, en lógica consecuencia, la legislación laboral debería dificultar y tender a impedir.

Y no es lo que observamos en la legislación laboral española, tras la última reforma laboral. Es cierto que se potencia la flexibilidad interna, pero sin estrechar el margen de la flexibilidad externa, porque la reforma laboral ha facilitado el despido (aún más), y lo ha abaratado. Por consiguiente, lo que se ha hecho es potenciar ambas simultáneamente.

El capítulo III de la ley, como medida de política activa de empleo, se dedica a establecer bonificaciones en la cotización a la seguridad social, que oscilan entre los 800 y los 1.400 euros anuales, por la contratación indefinida en determinados supuestos. Se trata de contratar jóvenes entre 16 y 30 años; mayores de 45 años; contratos formativos; contrato de relevo;

⁶⁷ Se facilita la inaplicación de los salarios fijados en convenio sectorial a empresas con dificultades económicas, introduciéndose la inaplicación “preventiva” en una empresa, cuando las *perspectivas económicas de esta pudieran verse dañadas como consecuencia de tal aplicación*. Además de los sujetos legitimados para la negociación colectiva, puede acordar la inaplicación una comisión *ad hoc* de tres trabajadores, elegidos por el conjunto de la plantilla o por los principales sindicatos del sector. Se prevén procedimientos para desbloquear discrepancias, incluyendo el arbitraje.

⁶⁸ Se facilitan los procesos de modificación sustancial de condiciones de trabajo (jornada, horario, sistema de trabajo y rendimiento, y otras), y la movilidad geográfica (cambio de centro de trabajo), al establecerse la posibilidad de modificación “preventiva” de condiciones laborales, cuando la empresa prevea una evolución negativa; la duración máxima de 15 días para el periodo de consultas; si no hay representantes legales de los trabajadores, estos o los principales sindicatos del sector elegirán una comisión *ad hoc* de tres miembros; se prevén procedimientos de mediación y arbitraje para desbloquear discrepancias; se facilita la posibilidad de modificar condiciones de trabajo recogidas en convenios estatutarios.

⁶⁹ Se establecen bonificaciones en las cotizaciones a la seguridad social, entre el 50 y el 80%, cuando los expedientes de regulación de empleo sean de suspensión o reducción de jornada, hayan sido pactados entre empresas y trabajadores, y contengan medidas sociales en favor de los trabajadores afectados, como acciones de formación profesional para mejorar su empleabilidad, o medidas para conciliar la vida laboral y familiar. Por otra parte, si una situación de crisis comienza con un expediente no extintivo, y, en contra de lo previsto y deseable, finaliza con expediente de despido, se dispone la reposición de prestaciones por desempleo consumidas, hasta un máximo de 180 días.

⁷⁰ Anteriormente, para incoar un expediente de reducción de jornada se requería una reducción de un mínimo del 1/3 de la jornada. Ahora, el porcentaje de jornada reducida puede oscilar entre un 10 y un 70%. Además, en el ámbito de la prestación por desempleo que cobran los trabajadores afectados, *la consunción de prestaciones generadas se producirá por horas y no por días. A tal fin, el porcentaje consumido será equivalente al de reducción de jornada autorizada*.

contrato de sustitución. En todos estos supuestos, la contratación de mujeres lleva aparejada una bonificación adicional. Como medida de fomento específicamente dedicada a personas jóvenes, hay novedades y bonificaciones en los contratos formativos (contrato en prácticas⁷¹ y contrato para la formación⁷²).

La eficacia de esa política de subvenciones por la contratación de personas pertenecientes a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, tan arraigada en el derecho del empleo español, es muy discutible. Baste referirnos al *mea culpa* que entona el propio legislador en la exposición de motivos de la ley de reforma del mercado de trabajo, cuando se refiere al *consenso general (que ha tenido reflejo en las recientes conclusiones de la Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados en esta materia) de que su práctica generalización ha limitado gravemente su eficiencia*.

Por último, el capítulo IV se dedica a ampliar el ámbito de actuación de las agencias de colocación y empresas de trabajo temporal. En lo que se refiere a las primeras, la principal novedad estriba en la legalización de agencias de colocación con ánimo de lucro, cuyos servicios deben ser gratuitos para las personas desempleadas y trabajadoras. Además, más allá de la mera actividad de intermediación laboral, expresamente se les reconocen facultades de información, orientación, y selección de personas trabajadoras. En todo caso, desarrollarán su actividad en el mercado de trabajo bajo el control del correspondiente servicio público de empleo.

En lo que respecta a las ETT, se ensancha su ámbito funcional, facilitando su actividad en los trabajos peligrosos y en el sector público, espacios en los cuales las limitaciones deberán ser excepcionales y justificadas. En garantía de las personas trabajadoras en misión, se les reconoce igualdad con respecto a las *condiciones esenciales de trabajo y empleo* que correspondan a las personas empleadas en la plantilla de la empresa usuaria (jornada, vacaciones, protección de la maternidad, formación profesional, etc.)⁷³.

Hasta la legalización de agencias sin ánimo de lucro, en 1994, el INEM ostentaba el monopolio en la colocación. Ahora el legislador ha superado sus reticencias, legalizando expresamente también las agencias de colocación con ánimo de lucro. La orientación privatizadora y mercantilizadora es evidente, y las consecuencias de la actividad de esas agencias, con ánimo de lucro, en el ámbito del fomento del empleo, están por ver.

En lo que respecta a las ETT, la liberalización efectuada por la ley estaba en gran medida obligada por la incorporación al derecho interno de la Directiva 2008/104/CE, de 19 de noviembre de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo.

2.4. Desde el punto de vista de la inclusión social

Desde este punto de vista, el enfoque de flexiguridad de la Comisión Europea declara que uno de los problemas que se pretende abordar es la segmentación de los mercados de

⁷¹ Como extender de 4 a 5 años el período posterior a la obtención del título o certificado profesional que habilita para celebrar el contrato.

⁷² 100% de bonificación, durante toda la vigencia del contrato, por contratar personas jóvenes inscritas como desempleadas. También cabe destacar la inclusión de la protección por desempleo.

⁷³ Anteriormente, la igualdad se garantizaba únicamente en el ámbito salarial.

trabajo y el número de empleos precarios, ya que esta es una de las causas del incremento de la vulnerabilidad y la exclusión social. Al mismo tiempo se trata también de generar más empleos para que los colectivos con dificultades de inserción laboral accedan al mercado de trabajo. Se enuncia como objetivo el de lograr más y mejores empleos.

La vía que la Comisión propone para la reducción de la segmentación y para homogeneizar las condiciones laborales de los *insiders* y los *outsiders* del mercado de trabajo, es decir, las personas que tienen un puesto de trabajo estable, bien remunerado y con protección social y las que tienen puestos de trabajo precarios (por su temporalidad, parcialidad, escasa remuneración o ausencia de derechos sociales), no es la mejora de las condiciones de estos últimos, sino la reducción de la seguridad de los primeros. La Comisión Europea parece olvidar que la diversidad contractual y la profunda segmentación laboral existentes hoy día son consecuencia de las políticas de flexibilización y desregulación laboral que se implementaron durante los años 80 y 90, y no rasgos inherentes al funcionamiento y la estructura de los mercados de trabajo. Si se desea revertir esta tendencia, bien puede hacerse limitando la celebración de contratos flexibles y sin protección o seguridad.

A nuestro juicio, la reducción de la protección del empleo reducirá aún más el carácter integrador del trabajo, porque generará ingresos más inestables y trayectorias laborales interrumpidas, y es en este aspecto en el que se centra la propuesta de la Comisión y no en la mejora de las condiciones de trabajo de las personas empleadas frágiles o vulnerables. Además, diferentes estudios han mostrado que la relación entre la protección del empleo y el nivel de empleo es difícil de precisar. Parece que el nivel de desempleo es prácticamente independiente de la rigurosidad de la legislación de protección al empleo e incluso que los mismos cambios legislativos en esta materia en diferentes países originan efectos diferentes. Por tanto, no cabe esperar un incremento del número de puestos de trabajo al disminuir la protección del empleo. Los cambios en la normativa de protección del empleo sí que parecen tener influencia en la composición demográfica del desempleo⁷⁴ y en el retorno al empleo una vez sufrido un episodio de paro (OCDE, 1999).

Ni desde el punto de vista de la generación de más empleo ni desde el de su calidad, la propuesta de disminución del grado de protección del empleo responde a la necesidad de potenciar un mercado de trabajo más inclusivo. Sí que podría fomentar el empleo de mujeres, juventud y personas de edad avanzada, pero no en las condiciones en las que los actuales *insiders* del mercado laboral desempeñan su trabajo, sino en unas inferiores y podría ser a costa de la pérdida de empleo en otros grupos de la población activa.

Cuando se reduce la protección del empleo, el riesgo de despido se redistribuye entre las dos partes de la relación laboral y, en concreto, se traslada hacia la más débil. De esta manera, las y los empleadores quedan más liberados de este riesgo que se extiende a colectivos más amplios de la población activa. Parte de él sería asumido por los Estados, pero solo en los países en los que las prestaciones por desempleo tienen cuantía suficiente como para garantizar niveles dignos de renta y en los países en los que el gasto y la eficacia de las políticas activas

⁷⁴ Una legislación garantista y rígida parece que agrava las perspectivas de empleo para las mujeres, la juventud y las personas de edad avanzada.

son suficientes como para favorecer transiciones ágiles y rápidas entre unos empleos y otros. La propia Comisión es consciente de que hay países de la UE en los que los sistemas de protección por desempleo están poco desarrollados y que el reforzamiento de las políticas activas puede exigir la asignación de recursos adicionales a políticas individualizadas y preventivas⁷⁵.

Se da paso entonces al fin de la seguridad en el empleo y, a cambio, se sitúa esta seguridad en el mercado laboral, es decir, en la disponibilidad de puestos de trabajo a los que optar, pero sin garantías de que estos puestos de trabajo efectivamente existan, ni de que los trabajadores y trabajadoras estén profesionalmente preparadas para ocuparlos, ni de que cuenten con medios económicos suficientes para estar protegidas en los períodos de transición. Lo que se está proponiendo es renunciar a la seguridad jurídica y económica que actualmente proporciona el contrato de trabajo a cambio de una seguridad inestable, condicionada a las posibilidades presupuestarias y a la voluntad política. En definitiva, se propone “dar moneda cierta a cambio de buenas intenciones”⁷⁶. El énfasis se pone en la flexibilidad y no hay un cambio en las viejas formas de seguridad por otras nuevas. Lo que en realidad hay es una reducción de las viejas formas de seguridad. No parece haber un acuerdo equitativo ni un enfoque *win-win* en el cual personas trabajadoras y empleadoras están ambas equitativamente satisfechas⁷⁷.

Una estrategia de flexiguridad que refuerce la inclusión social en la UE debería apostar por una mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores y trabajadoras que ocupan empleos precarios y no por reducir la seguridad de los contratados indefinidamente. Además, se debería instar a los países con subsidios de desempleo de escasa cuantía y cobertura a mejorar estos sistemas y a los que tienen un nivel de gasto insuficiente en políticas activas a elevarlo. De esta forma las transiciones entre empleos serán más factibles y seguras y esto dotaría al mercado de trabajo de más flexibilidad, sin que haga falta reducir la protección del empleo. Poniendo el acento en la seguridad se favorece la flexibilidad y, al mismo tiempo, se reducen los riesgos de pobreza y exclusión social entre la población en edad de trabajar.

Desde nuestro punto de vista es imprescindible pasar página con respecto a las políticas de flexibilización y desregulación del mercado de trabajo propias de los 90 y de los primeros años del tercer milenio. Estas políticas, si bien pueden haber creado oportunidades de entrada de ciertos grupos en el mercado de trabajo, conllevan un deterioro de la seguridad en el empleo, tanto para las y los empleados precariamente como para las personas empleadas con los contratos tradicionales más garantistas y han colocado a importantes segmentos de la población en edad de trabajar en situaciones de vulnerabilidad y precariedad. Seguir apelando a la flexibilidad sin consideraciones referentes a la seguridad supone, desde nuestro punto de vista, profundizar más en este camino de creación de grupos excluidos y vulnerables.

⁷⁵ COMISIÓN EUROPEA. *Hacia los principios comunes...*, op. cit., págs. 12-13.

⁷⁶ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.P., *El debate europeo sobre flexiguridad...*, op. cit., pág. 197.

⁷⁷ KEUNE, M. Y JEPSON, M., *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*, European Trade Union Institute for Research, Education, Health and Safety, Working Paper 2007. 01, 2007, pág. 15.

2.5. Desde el punto de vista de la competitividad y la creación de empleo

La Comisión parte de la idea de que Europa no se está adaptando como debería a las sacudidas que soporta su economía. Por ello las empresas deben ser capaces de adaptar su mano de obra a las condiciones económicas cambiantes y han de poder contratar a trabajadores y trabajadoras que dispongan de una mejor combinación de capacidades y que sean más productivos y adaptables, sustentando así su capacidad de innovación y competitividad. Para ello, se opta por un enfoque de flexiguridad como el descrito anteriormente, con las ya mencionadas lagunas en materia social.

Pero es que, además, desde el punto de vista de la mejora de la competitividad europea y de la generación de empleo, algunas de las premisas de las que se parte son ampliamente cuestionables.

La primera de ellas es que Europa se debe adaptar a las sacudidas que recibe su economía por parte de la economía global, como si no hubiera ningún tipo de capacidad para frenar estas sacudidas. Se llega incluso a decir que las normas estrictas aplicables a los contratos clásicos tienden a favorecer la segmentación de los mercados de trabajo e inciden negativamente en la productividad y ello puede agravar la inquietud que despiertan la externalización y la deslocalización empresarial⁷⁸. Pues bien, a nuestro juicio, la UE-27 debería aspirar a configurarse como un espacio con suficiente peso como para ejercer cierta influencia en la dinámica de la economía mundial, de manera que el mantenimiento de las cotas de competitividad pueda hacerse sin reducción de la cohesión social⁷⁹. La recientemente iniciada crisis económica global ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de la economía real y del empleo ante un sector financiero absolutamente desregulado que, como consecuencia de los excesivos riesgos asumidos, ahoga crediticiamente a las empresas y hogares, interrumpiéndose así el período de prosperidad más largo habido desde la profunda crisis de los 70.

La falta de acuerdo en las instituciones europeas para combatir contundentemente estas perturbaciones no es sino la manifestación de la ausencia de un proyecto común que vaya más allá de lo monetario y mercantil. En estos campos se han dado pasos de gigante apostándose por el establecimiento de plazos, los compromisos firmes y los requisitos cuantitativos para el acceso a las diferentes fases del proyecto de integración económica y monetaria. Pero en la esfera de lo social se opta por la coordinación, el intercambio de buenas prácticas y la legislación “blanda” a través del Método Abierto de Coordinación, con lo cual los avances son muy lentos. La incapacidad de avanzar firmemente hacia un Modelo Social Europeo supone el abandono de los objetivos de equidad y solidaridad y la supeditación de la política social a criterios de eficiencia, rentabilidad y competitividad.

La segunda premisa de la que se parte es que la protección del empleo es incompatible con la flexibilidad del mismo e incluso con la productividad. En el Libro Verde sobre la modernización del derecho laboral (Comisión Europea, 2006) y en la Comunicación de la Comisión Europea sobre los principios comunes de flexiguridad (Comisión Europea,

⁷⁸ COMISIÓN EUROPEA. *Hacia los principios comunes...*, op. cit., pág. 3.

⁷⁹ Abogando por la “globalización positiva”, desde la perspectiva jurídico-laboral, MONTOYA MELGAR, A., “Sobre globalización, “flexiguridad” y estabilidad en el empleo”, AS, 6, 2008.

2007), tanto el derecho del trabajo clásico como el contrato laboral estándar se presentan como obsoletos y, a su vez, obstáculos para fomentar el acceso al mercado de trabajo y la reinserción en el mercado laboral tras periodos de desempleo. En concreto se hace referencia a disposiciones contractuales que no fomentan o retrasan la transferencia, como la legislación estricta contra los despidos por razones económicas y se dice que los marcos jurídicos que fomentan la legislación laboral tradicional pueden no ofrecer un alcance o incentivos suficientes a los trabajadores y trabajadoras con contratos de duración indefinida clásicos para explorar la oportunidad de una mayor flexibilidad del trabajo (Comisión Europea, 2006:9).

Frente a esto se pueden mencionar investigaciones que afirman que la flexibilidad numérica parece tener como resultado unos niveles de ocupación más elevados a nivel agregado, lo cual es verosímil, ya que los mercados laborales ágiles ofrecen más salidas de trabajo, pero también más bajas voluntarias, más despidos y mayor volatilidad. El estudio realizado para trece países europeos entre 1992 y 2002⁸⁰ ha encontrado una correlación positiva entre la antigüedad en la empresa y la productividad, lo cual tiene que ver con factores asociados a la permanencia en la empresa. Parece que un entorno de relaciones laborales estables es más propicio para el aumento de la productividad porque la estabilidad del empleo es una condición necesaria para la formación en el trabajo, lo que facilita el funcionamiento de la empresa en aspectos como el trabajo en equipo.

Pues bien, si tal y como enuncia la Comisión, lo que se pretende es reforzar la necesidad de un marco reglamentario más reactivo para reforzar la capacidad de las personas trabajadoras a anticipar y gestionar los cambios, con independencia de su tipo de contrato⁸¹, la vía debería ser la de situar a un mayor número de trabajadoras y trabadores en un entorno de certidumbre y seguridad y no la de inestabilizar a los que disfrutan de mayor protección del empleo. La propia Comisión dice que la legislación laboral garantista (a la que llama estricta) tiene efectos positivos porque anima a invertir en formación y promueve la lealtad y una mayor productividad de las y los empleados⁸². Los y las trabajadoras con contratos temporales, autónomos y los de más edad, son los más afectados por la falta de inversión en formación.

La seguridad es un prerrequisito para el incremento de la productividad y también para favorecer la implicación de los trabajadores y trabajadoras en la empresa, la lealtad, la confianza y el compromiso con sus valores, factores que son nucleares en una estrategia de competitividad no tanto ligada a la reducción de costes y precios, sino a valores intangibles del producto como su calidad, diseño, etc. Las economías de la UE deben aspirar a competir en los mercados internacionales en estos términos, por lo que las políticas laborales deberían, sí, potenciar la flexibilidad del trabajo puesto que el entorno macroeconómico es más inestable y los mercados son más exigentes y cambiantes, pero garantizando niveles de seguridad adecuados.

La tercera premisa de la que se parte es que los buenos resultados en materia de empleo que presentan algunos países europeos están relacionados fundamentalmente con la configuración de sus mercados de trabajo, dejándose de lado otros muchos factores que contribuyen a estos

⁸⁰ AUER, P., BERG, J. y COULIBALY, I. “¿El trabajo estable mejora la productividad?”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol.124, 3, 2005.

⁸¹ COMISIÓN EUROPEA. *Hacia los principios comunes...*, op. cit., pág. 9.

⁸² COMISIÓN EUROPEA. *Hacia los principios comunes...*, op. cit., pág. 3.

éxitos, como son el entorno macroeconómico, el tipo de modelo de crecimiento más o menos intensivo en mano de obra, las políticas monetarias y fiscales implementadas, el tamaño del sector público y la composición de su gasto, el tamaño del sector exterior, el peso de la inversión extranjera, etc.

Así, cuando se pone la flexiguridad en el centro de la estrategia de empleo haciéndose referencia a los casos de países como Holanda y Dinamarca como modelos a seguir, se debería dibujar el marco institucional completo en el que estos países han conocido buenos resultados laborales, y no sólo hacer referencia a sus mercados laborales. La recuperación del empleo en países como Austria, Irlanda, Holanda y Dinamarca, tuvo que ver, desde luego, con las políticas de empleo, el diálogo social, las reformas legislativas en materia laboral, pero, sin duda alguna, también con circunstancias anteriormente apuntadas⁸³.

Además del incremento de los riesgos de más vulnerabilidad laboral y social que puede originar una reducción de la protección del empleo, una estrategia de flexibilidad asimétrica como la que se proponer desde la Comisión Europea, podría ser incompatible con otras formas de flexibilidad que garantizarían la competitividad a largo plazo como son la capacidad de la empresa para ajustarse a una demanda variable en volumen y composición, así como la aptitud de los trabajadores y trabajadoras para cambiar de puesto de trabajo en la organización. Desde este punto de vista, no diríamos que hay que renunciar a la seguridad para conseguir flexibilidad y generar empleo, sino más bien, diríamos que la inseguridad llevaría a menor capacidad de adaptación y a pérdidas de competitividad y de empleo. La crisis financiera y su traslado a la esfera real, ha puesto de manifiesto las dificultades de algunas economías como la española que han participado de un modelo de baja productividad (alentado, en buena medida, por las propias condiciones del sistema financiero) basado en las estrategias de flexibilidad mencionadas.

3. Una propuesta de flexiguridad que compatibilice la competitividad con la inclusión social y el respeto a los derechos sociales

3.1. Bases en las que anclar la estrategia de flexiguridad

El punto de partida para impulsar políticas de flexiguridad estaría en la percepción de que la solución de los problemas económicos y laborales no va a venir de la mano sólo de la reactivación de la economía. Aunque esta reactivación es una condición necesaria, no es suficiente para garantizar la competitividad a medio y largo plazo y, sobre todo, no es suficiente si se pretende mantener la competitividad sin deteriorar las condiciones de trabajo y de vida.

⁸³ “Los éxitos del mercado de trabajo parecen ser más la consecuencia de una combinación eficaz de factores que de conductas políticas aisladas. Una combinación de políticas cuyo resultado sea, tanto la flexibilidad para las empresas como la seguridad para el trabajador, podría ser una solución institucional para el mercado de trabajo europeo. Sin embargo, dada la complejidad de estos sistemas, se requiere una investigación exhaustiva para determinar con precisión los efectos de tales combinaciones”, AUER, P., *La recuperación del empleo en Europa. El ejemplo de Austria, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos*, Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2002, pág. 105.

Son necesarias reformas en los sistemas de protección social e imprescindible el reforzamiento de las políticas activas de mercado de trabajo, de manera que se pueda dar respuesta a las necesidades presentes y futuras de los sistemas productivos proporcionando unos niveles de seguridad razonables a los y las trabajadoras. Pero, además, en esta reforma de los sistemas de seguridad social, se deben considerar también las necesidades de conciliación de la vida laboral y personal de las personas trabajadoras. Se les deben reconocer sus necesidades de tiempo más allá de su trabajo remunerado. Un tiempo para realizar tareas socialmente útiles cuyo coste debería ser soportado colectivamente.

El diálogo entre interlocutores sociales y un enfoque integral en los procesos de reforma, los consideramos prerequisites para acometer esta adaptación de las políticas sociales y de mercado de trabajo a la configuración de la economía y la sociedad actuales.

3.1.1. *El diálogo social*

Habría que crear una conciencia acerca de la necesidad de cambios y mejoras, iniciada e impulsada por el gobierno, pero buscando el compromiso de los interlocutores sociales hacia una mayor flexiguridad. Sería necesario crear una plataforma de diálogo entre empresas, sindicatos, gobierno y otros agentes para llevar a cabo un análisis de los problemas, retos y posibilidades, de cara a proporcionar asesoramiento para formular soluciones o para la negociación de paquetes de medidas⁸⁴. Además, desde nuestro punto de vista, es necesario evidenciar que las relaciones entre capital y trabajo se tienen que articular de manera diferente y que la etapa de desregulación y flexibilización ha quedado atrás. De alguna manera, esto puede formularse bajo la idea de un nuevo nexo entre capital y trabajo⁸⁵.

La viabilidad política y social de las reformas del mercado de trabajo, del sistema de seguridad social y de la organización del trabajo en las empresas depende de que ambas partes implicadas perciban que estos cambios sirven a sus respectivos intereses. Las empresas deben estar dispuestas a reconocer que la flexibilidad puede ser alcanzada en un contexto que proporcione niveles de seguridad razonables a las y los trabajadores, sobre todo a largo plazo; mientras que los sindicatos deben cooperar en la adaptabilidad permanente de las empresas a las variaciones del mercado, mediante una actitud proactiva de aprendizaje permanente, y flexibilidad en las condiciones laborales (tiempo, funciones), para lograr estabilidad en su empleo.

Se tienen que poner en valor el papel del diálogo social y de la cooperación entre los interlocutores sociales como instituciones útiles para canalizar y mitigar los conflictos de intereses, lográndose un resultado aceptable o medio para todos⁸⁶. En el modelo de Estado

⁸⁴ EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, *Flexicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones*, 2007, pág. 39.

⁸⁵ WILTHAGEN, T. y TROS, F. “The concept of flexicurity...”, *op. cit.*, págs. 166-186.

⁸⁶ Se suele considerar que la libre interacción de las fuerzas del mercado es un instrumento de distribución más eficiente que la gestión corporativista. Pero cuando se introduce la cuestión de la equidad se aprecia que es muy posible que si bien el mercado es el mejor instrumento para lograr buenos resultados para unos pocos, no hay duda de que el mejor instrumento para lograr resultados aceptables para el mayor número posible de personas es una forma evolucionada de la gestión corporativista (AUER, P., *La recuperación del empleo...*, *op. cit.*, pág. 74).

Social que comparten los Estados Miembros de la UE, y en el marco de la economía social de mercado que la propia UE proclama al máximo nivel (art. 3.3 TUE), el diálogo social es no sólo políticamente, sino también lo jurídicamente correcto.

En los países en los que las políticas de flexiguridad han sido exitosas, se ha comprobado que el diálogo social entre gobierno, organizaciones sindicales y empresariales ha sido un factor de gran importancia. En los casos de Dinamarca, Austria y Holanda, hay modelos de relaciones laborales caracterizados por una relación equilibrada entre sindicatos y patronales, en relativo pie de igualdad, con un grado de coordinación considerable y un grado de conflicto bajo y altamente organizado. El papel de los gobiernos es muy activo y además se cuenta con instituciones estables para entablar el diálogo. A gran distancia se encuentran los modelos de los países del sur de Europa, en los que el nivel de conflicto es alto, la negociación esporádica y hay gran debilidad en los interlocutores, sobre todo en el caso de la parte sindical, por lo que el papel del Estado es más de interventor que de facilitador⁸⁷.

A los gobiernos les corresponde legitimar e impulsar la herramienta del diálogo social ya que es la pieza fundamental para construir una nueva arquitectura institucional que favorezca los pactos de flexiguridad. En un Estado Social, modelo que comparten los socios de la UE, es una obligación de los Estados buscar el consenso entre los interlocutores sociales.

Como ya se ha dicho anteriormente para que haya un diálogo social fructífero es necesario que haya confianza mutua entre los interlocutores sociales. En los países en los que la trayectoria democrática es breve, puede resultar costoso crear instituciones de auténtico diálogo porque, como ya hemos dicho anteriormente, la trayectoria pasada sí importa. El diálogo social es importante para que la flexiguridad funcione, por una parte por el efecto que produce de asunción e interiorización de lo pactado por ambas partes, empresarios y personas trabajadoras. Pero, además, aunque dependiendo del modelo de cada Estado, el diálogo social puede fructificar en forma de convenios colectivos, como auténticas normas de obligado cumplimiento, lo que dota a lo pactado, no sólo del mayor grado de legitimidad social, sino también de eficacia jurídica directa y exigible.

Como a menudo reconocen los propios órganos de la UE (especialmente el CESE), el diálogo social es fundamental para el éxito de la estrategia de flexiguridad. Si mejora el clima de diálogo social, ello debería redundar en un enriquecimiento del contenido de los convenios colectivos. Así, los convenios colectivos podrán adquirir mayor protagonismo, y un adecuado equilibrio, adaptado al ámbito de referencia, entre los componentes de la flexiguridad, tanto en el terreno de la flexiguridad interna como la externa, es decir, la flexibilidad/estabilidad en el empleo, las condiciones laborales (salario, jornada, movilidad funcional y geográfica), las políticas activas, y las políticas pasivas de empleo.

Es necesario prestigiar la imagen de los sindicatos, reconociendo lo que en su día consiguieron a favor de los derechos de las personas trabajadoras pero, sobre todo, poniendo de manifiesto lo que pueden conseguir a partir de ahora. Para ello es imprescindible que su acción vaya más allá de la defensa de las condiciones de trabajo de las personas empleadas.

⁸⁷ *Ibid.*

Las empresas tienen que dar por terminado un modelo de crecimiento basado en el uso intensivo de mano de obra barata, temporal y de la que se puede prescindir fácilmente. Permanecerán las que sean capaces de introducirse en sectores en los que la innovación y la calidad son los factores de competitividad. Las y los empleadores deberán canalizar sus necesidades e intereses a través de foros y organizaciones modernas y prestigiosas en las que se tenga en cuenta su diversidad en cuanto al tamaño empresarial y el sector de actividad.

3.1.2. Integralidad de la flexiguridad

La segunda base de la estrategia de flexiguridad es, a nuestro entender, la de la integralidad y equilibrio entre flexibilidad y seguridad. Esto significa que los cambios y reformas deberían afectar a las diversas esferas que tienen que ver con el trabajo (y no sólo con el empleo), con las condiciones de desempeño del mismo, con la preparación de la mano de obra y su protección social, y que implicaría a todos los actores: sindicatos, patronales y sector público. No puede hablarse de flexiguridad cuando se trata de medidas parciales ni tampoco se puede conseguir el compromiso de los interlocutores sociales si no hay un proceso amplio de reformas que afecte a las diferentes esferas. Los cambios y la secuencia de cambios pueden ser mejor diseñados si se trata de paquetes de políticas amplias.

La propuesta de aplicación de la flexiguridad de la Comisión Europea que ya hemos expuesto en páginas anteriores recoge, teóricamente, este espíritu de integralidad, puesto que propone actuaciones en el eje de lo laboral, en el del aprendizaje, en el de las políticas activas y en el de la protección social. Sin embargo, es necesario resaltar que las medidas aisladas en cada uno de estos ejes no caben ser presentadas bajo el epígrafe de la flexiguridad. Resulta imposible establecer compensaciones, negociaciones e intercambios entre flexibilidad y seguridad si se afecta sólo a uno de los ejes, ya que esto supondrá, de nuevo, la erosión de los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

En lo que respecta a la disyuntiva entre los modelos de **flexiguridad interna y externa**, nos posicionamos por la primera. Recordemos brevemente, se conoce como flexiguridad externa aquella que promueve la flexibilidad en los márgenes temporales de la relación laboral, al inicio y al final, al contratar y al despedir. Flexibilidad para contratar, de manera que se permita la contratación temporal, y flexibilidad para despedir, lo que tiende hacia el despido libre.

En cuanto al segundo elemento del binomio, se aboga por la seguridad en el mercado de trabajo. La flexibilidad para contratar y despedir conlleva que no haya seguridad en el empleo, en el seno de la relación laboral, de manera que esa seguridad se desplaza al mercado de trabajo, abarcando el universo de las personas desempleadas.

Esa seguridad se sostiene sobre dos elementos: políticas activas de empleo (fomento del empleo), para procurar que la persona desempleada logre un empleo lo antes posible; y políticas pasivas de empleo, para asegurar las necesidades económicas de las y los desempleados mientras están en esa situación, y supeditadas a la búsqueda activa de empleo, mediante la suscripción de un compromiso de actividad.

La quiebra del principio de causalidad en la contratación temporal resulta perniciosa para las personas trabajadoras, que se encuentran en una situación precaria, conscientes de que su relación laboral tiene fecha de caducidad⁸⁸.

Conviene recordar, para extraer las debidas conclusiones a partir de elementos empíricos, las nefastas consecuencias de la política iniciada en la década de los 80, cuando se instauró el contrato temporal no causal, para el fomento del empleo, con una duración máxima de 3 años⁸⁹. Esta novedad legal supuso romper el principio de causalidad en la contratación temporal. Los trece años que duró la experiencia (1984-1997), contribuyeron notabilísimamente a precarizar el mercado de trabajo español; desde una tasa de temporalidad de 7% en 1984 se pasó a la tasa del 34% en 1997⁹⁰. Ese año el legislador decidió volver, al menos formalmente, al principio de causalidad en la contratación temporal⁹¹. Ahora, esa tasa de temporalidad oscila en torno al 25%⁹², casi el doble de la media comunitaria. La situación se agudiza en el caso de las personas jóvenes ya que, de los contratos nuevos que se celebran en el Estado español, los temporales superan el 90%⁹³. Ello conlleva efectos graves como el aumento en la siniestralidad laboral.

Pero, además, observamos que la temporalidad en el empleo también choca con el resto de componentes de la flexiguridad, porque dificulta notablemente el objetivo del aprendizaje permanente, mucho más realizable en los contratos fijos. Asimismo, la alta rotación en el mercado de trabajo y los períodos más o menos prolongados de desempleo conllevan un mayor gasto en políticas activas de empleo y en prestaciones por desempleo, en comparación con un mercado de trabajo que gire en torno al contrato fijo, y con tasas de temporalidad más razonables, que se acerquen a la media comunitaria.

Por todo ello, ante el masivo abuso en la contratación temporal, creemos que hay que tomar medidas eficaces a favor del contrato fijo, y, por consiguiente, desincentivar la celebración de contratos temporales, más allá de las nuevas e insuficientes previsiones de la reforma laboral⁹⁴. Una medida que defendemos es el aumento de las cotizaciones sociales en los contratos temporales, abriendo una notable brecha con respecto a su coste en los contratos fijos. Ello parece especialmente razonable en lo que atañe a la cotización por desempleo, ya que el gasto por ese concepto es mayor en los contratos temporales, porque proporcionan derecho a prestaciones por desempleo a partir de su mera extinción⁹⁵. Asimismo, teniendo en

⁸⁸ Abogando expresamente por la lucha contra la temporalidad injustificada, GOERLICH PESET, J.M., “Flexiguridad y estabilidad en el empleo”, *op. cit.*

⁸⁹ En virtud del Real Decreto 1989/1984, de 17 de octubre.

⁹⁰ Como destaca MONTOYA MELGAR, A., “Sobre globalización, “flexiguridad” y estabilidad...*op. cit.*”, pág. 78.

⁹¹ Real Decreto-ley 8/1997, de 16 de mayo.

⁹² 25,4% en 2009. Se ha reducido notablemente el 29,3% del 2008, y la bajada se explica, principalmente, por la destrucción de empleo temporal. Mientras tanto, el promedio de la UE-27 es de 13,5% en 2009, 14% en 2008. Fuente: Eurostat.

⁹³ En septiembre de 2010, 91% de los contratos celebrados fueron temporales (www.sepe.es).

⁹⁴ *Vid. supra*, apdo. 2.3.

⁹⁵ Actualmente, la diferencia es pequeña. La cotización por desempleo en los contratos fijos es de 7,05% (5,50% a cargo de la empresa, y 1,55% restante a cargo de la persona trabajadora). En los contratos temporales, el tipo es del 8,30% (6,70% la empresa y 1,60% el trabajador o trabajadora); si el contrato temporal es a tiempo parcial, el tipo se incrementa hasta el 9,30% (7,70% la empresa y 1,60% la trabajadora o trabajador).

cuenta que la siniestralidad es mayor en los contratos temporales, sería justo y eficaz aumentar las cotizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cuando el contrato sea temporal⁹⁶. La inspección de trabajo y seguridad social también podría efectuar acciones ejemplarizantes en este ámbito⁹⁷.

El despido libre, por su parte, supone un ataque a la línea de flotación del equilibrio de intereses que el derecho del trabajo pretende instaurar. En esa tesitura, la persona trabajadora se encuentra en una situación de absoluta precariedad, consciente de que su continuidad en la relación laboral no depende de su conducta o de los avatares del mercado, sino de la mera voluntad empresarial, que podrá proceder a despedir a su antojo.

En un modelo de despido libre, como el propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de subrayar, queda inutilizado el ejercicio de los derechos laborales fundamentales, como la huelga, la sindicación, o la propia tutela judicial efectiva (STC 20/1994)⁹⁸.

En definitiva, si el despido libre pulveriza el derecho al trabajo, es decir, sin derecho al trabajo, ¿qué sentido tiene el derecho del trabajo, que garantiza derechos dentro de la relación laboral?

Como puede observarse en el debate suscitado por la reciente reforma laboral española, el acento se sitúa en la cuestión del coste económico del despido. Creemos que la clave no reside en el coste, sino en la causalidad del despido.

Valoramos muy negativamente el actual modelo de despido español. Nominalmente no hay despido libre pero, como hemos comentado más arriba, eso no es cierto; nos encontramos ante un modelo de despido libre con coste económico, circunstancia que se muestra con la máxima claridad en el denominado *despido exprés*, previsto por el Estatuto de los Trabajadores y ratificado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en virtud del cual la empresa puede llevar a cabo, deliberadamente, un despido sin causa para acto seguido reconocerlo como improcedente, en un plazo de 48 horas, pagar la indemnización correspondiente, y conseguir con certeza su objetivo de extinguir la relación laboral. Eso es un despido libre.

Creemos que el debate no debe centrarse en el coste de la indemnización, que tiene como premisa no explicitada el despido libre, sino en la causalidad del despido. La disyuntiva básica no sería despido caro/despido barato, sino despido libre/despido justificado.

Creemos en un sistema de despido justificado, como modelo de flexiguridad interna. Modelo que puede cohonestar correctamente los avatares productivos de la empresa y las garantías sociales. Si ponemos el acento en la causalidad del despido, se puede proponer un despido muy barato, casi gratuito, pero siempre supeditado a una causa real. Exactamente lo contrario de lo que sucede ahora, despido a veces caro (dependiendo de la antigüedad de

⁹⁶ En 2009, las personas trabajadoras con contrato temporal, en el Estado español, eran el 25,4% (Eurostat). En el mismo año 2009, de los 617.440 accidentes de trabajo contabilizados, 226.402 correspondieron a personas con contrato temporal (Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009). Es decir, el 25,4% de personas empleadas sufrió el 36,6% de accidentes laborales.

⁹⁷ La reforma laboral contiene una previsión específica al respecto, ordenando a la Inspección el *control de los contratos temporales sin causa e impulso a su transformación en indefinidos*.

⁹⁸ Incidiendo en la idea de que la estabilidad en el empleo condiciona la efectividad de los derechos laborales, PÉREZ REY, J., *Estabilidad en el empleo*, Trotta, 2004, págs. 39-40.

la persona trabajadora), y libre.

En definitiva, valoramos negativamente la flexiguridad externa, porque quiebra la estabilidad del empleo, en su doble vertiente de contrato temporal no causal (flexibilidad de entrada), y de despido libre (flexibilidad de salida), colocando a la persona trabajadora en una situación de máxima precariedad, y convirtiendo sus derechos laborales en meramente nominales, por tener siempre encima la sombra de la espada de Damocles del despido, que no depende de su conducta, ni de la situación económica de la empresa, sino de la mera voluntad empresarial.

Pero, además, queremos poner de relieve que ese modelo de flexiguridad externa, al romper el equilibrio de intereses de las relaciones laborales, conlleva una ventaja notable para la empresa, pero también acarrea notorios perjuicios, que redundarán, muy previsiblemente, en una merma de productividad laboral, por la escasa motivación y confianza de las personas trabajadoras, en una relación laboral tan desequilibrada, amén de carencias formativas y mayor siniestralidad laboral.

En el modelo de flexiguridad externa, la seguridad, como contrapunto de la flexibilidad, se basa en políticas activas y en políticas pasivas de empleo. El sistema español, como hemos expuesto más arriba (apartado 2.2), y, sobre todo, como muestran las estadísticas, con una tasa de desempleo que supera el 20%, dista mucho de ofrecer la pretendida seguridad a las personas desempleadas.

Observamos con preocupación la posibilidad cierta de que, tras la cara amable y equilibrada de la flexiguridad, ofreciendo una imagen de mutuos y equilibrados sacrificios entre capital y trabajo, se esconda una política de flexibilidad encubierta. Una política donde la flexibilidad sea nítida y palpable en diversos ámbitos de la relación laboral (contratos temporales, despido fácil y barato, así como flexibilidad en el salario, el tiempo de trabajo y las funciones); mientras que la seguridad sea un mero y difuso *desiderátum*, al plantear la seguridad en el mercado de trabajo, condicionada a la eficacia de las políticas activas, y la suficiencia económica de las políticas pasivas.

Nos encontraríamos con seguridad jurídica para que las empresas gocen de flexibilidad en el uso de la mano de obra; y en el lado de la pretendida seguridad, estaríamos más cerca del terreno de la fe que de la seguridad jurídica⁹⁹.

En definitiva, nos preocupa que los novedosos planteamientos de flexiguridad deriven en neoflexibilidad.

Por todo ello, abogamos por la flexiguridad interna, donde observamos un razonable equilibrio de intereses en las relaciones laborales¹⁰⁰. Así, entendemos que, a cambio de seguridad en el empleo, cabe exigir altas dosis de flexibilidad en las condiciones de trabajo: salario, jornada de trabajo, horario, funciones a desempeñar y movilidad geográfica.

⁹⁹ Cabe recordar el drama de Vicky Harrison, joven inglesa de 21 años, que se suicidó con una sobredosis de pastillas, ante la frustración generada por no encontrar empleo, durante dos años, tras más de 200 entrevistas de trabajo. Se trataba de una joven con muy buenos resultados académicos que cobraba un subsidio por desempleo muy bajo, y todo ello le estaba llevando a perder contacto con sus amistades. Sus progenitores pretenden crear una fundación con su nombre para apoyar a personas jóvenes desempleadas en su tarea de conseguir empleo.

¹⁰⁰ Apostando por la flexiguridad interna frente a la externa, Dictamen del CESE de 30 de mayo de 2007, sobre *Libro Verde – Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, COM (2006) 708 final.

En definitiva, apostamos por la flexiguridad interna, por el intercambio entre la seguridad en el empleo y la flexibilidad en las condiciones laborales. Ello nos lleva a rechazar el modelo de la flexiguridad externa, por su asimetría, planteando intercambiar precariedad laboral por seguridad en el mercado de trabajo, donde la primera parte del binomio es nítida (contratos temporales, despido libre), mientras que la segunda es muy difusa (seguridad basada en la eficacia de las políticas activas de empleo, y en las prestaciones por desempleo).

En favor de la seguridad en el empleo, frente al contrato temporal libre, proponemos un contrato temporal causal. En ese sentido, sería deseable que la tasa de temporalidad española se acercara a la media comunitaria. Frente al despido libre y a centrar el debate en el terreno de la cuantía de la indemnización, apostamos por volver a la senda de la causalidad del despido.

En cuanto al debate sobre el coste económico del despido, creemos, en principio, interesante el modelo austriaco que la reforma laboral española acaba de incorporar, en función del cual la indemnización por despido no corre a cargo de la empresa que despide, sino que proviene de un Fondo de capitalización que se financia a lo largo de toda la vida laboral de la persona trabajadora, con aportaciones regulares empresariales.

Así, ofreciendo a las personas trabajadoras estabilidad en el empleo, es razonable modificar la legislación laboral para flexibilizar las condiciones laborales, promoviendo su adaptabilidad a las cambiantes circunstancias de la producción y necesaria competitividad de las empresas¹⁰¹.

En cualquier caso, aunque se apueste con vehemencia por la estabilidad en el empleo, como es nuestro caso, la actual configuración de las economías en las que, por un lado, hay más inestabilidad y perturbaciones y por otro, debido a la globalización, éstas se extienden a todos los rincones del planeta, lleva a tener que prever la insoslayable presencia del desempleo¹⁰².

Al respecto, resulta ciertamente elocuente que la propia ley española de empleo, inmediatamente después de proclamar como objetivo el pleno empleo cuantitativo y cualitativo, prevé *la debida protección en las situaciones de desempleo* (art. 1 Ley de empleo)¹⁰³. Ante el fenómeno del desempleo, los poderes públicos deben responder reforzando las políticas pasivas de empleo.

Desde luego, si se aplica estrictamente la estrategia de flexiguridad impulsada por la Comisión Europea, ello conllevará mayor flexibilidad en el empleo, y, por consiguiente, mayor riesgo de desempleo (más o menos prolongado), y mayor necesidad de incidir en las políticas activas y pasivas de empleo, cuestiones que pasamos a comentar.

3.1.3. Políticas activas de empleo

Las y los trabajadores precisan recursos para poder actualizar sus competencias y cualificaciones profesionales, a fin de mantener la empleabilidad. La UE, sobre todo a

¹⁰¹ Arts. 39, 40, 41, y 47 del Estatuto de los Trabajadores.

¹⁰² “En un contexto de libertad de empresa, la seguridad en el empleo solo puede predicarse relativamente. Lo que irremediamente se traduce en la existencia de paro”, BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, I., “Estabilidad en el empleo, “flexiseguridad” y crisis: una aproximación desde la perspectiva de la eficiencia de las normas laborales”, RL, 17, 2010, pág. 14.

¹⁰³ Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

través de las partidas provenientes del Fondo Social Europeo (FSE), centra su atención en la formación profesional, en el marco del planteamiento del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Tanto formación ocupacional (para personas desempleadas), como continua (para trabajadoras y trabajadores). Ciertamente, es el elemento clave de la empleabilidad, pero hay que utilizar también otras herramientas. Así, los servicios públicos de empleo tienen un papel fundamental en lo concerniente a la información y orientación a las personas desempleadas.

En el Estado español, la contratación coyuntural de 1.500 personas para desarrollar actividades de orientación deja al desnudo las carencias en ese terreno¹⁰⁴, y el nivel de intermediación en el mercado laboral, por parte de los servicios públicos de empleo, es extraordinariamente escaso¹⁰⁵.

Frente a la escasez de recursos para políticas activas de intermediación, orientación, o formación profesional, queremos subrayar la tradición, en las políticas activas de empleo españolas, de aportar ingentes fondos públicos para financiar la política de subvencionar la contratación de determinadas categorías de personas desempleadas, con especiales dificultades de inserción laboral (art. 17.3 Estatuto de los Trabajadores). Como reconoce la propia exposición de motivos de la reciente ley de reforma del mercado laboral¹⁰⁶, la casi universalización de los colectivos cuya contratación se subvenciona, ha mermado notablemente su eficacia. Así, se debe replantear profundamente esa política subvencionadora, porque a menudo no supone un estímulo para las empresas, sino que éstas obtienen un beneficio económico por llevar a cabo un contrato que, de todas formas, tenían decidido celebrar. Se trata del *efecto chollo*¹⁰⁷, que desvirtúa la finalidad activadora de las subvenciones o bonificaciones.

Se debe replantear la distribución de los fondos existentes entre los distintos apartados de las políticas activas de empleo y, en función de lo señalado, creemos que se deben reducir las partidas reservadas a subvenciones, para destinarlas al resto de medidas de fomento (intermediación, formación, orientación, formación)¹⁰⁸.

La reciente legalización de las agencias de colocación con fines lucrativos, en la reforma laboral española, cumple con los compromisos derivados de la suscripción del Convenio 181 OIT, ya que garantiza la gratuidad para personas trabajadoras y desempleadas. No menos ciertas son las incógnitas que se abren sobre su impacto en el mercado de trabajo, imposibles de predecir en este momento.

Ante la elevadísima tasa de desempleo española, la necesidad de mayor dotación financiera a los servicios públicos de empleo, para lograr mayor eficacia en su cometido, parece evidente. Si se reitera que, en el actual contexto, el desempleo es la principal preocupación de las políticas públicas, debería actuarse en consecuencia.

Además, hay que tener en cuenta que la estrategia de empleo europea para 2020 tiene necesariamente que abordar el problema del paro, siempre presente, de manera más o menos

¹⁰⁴ Hay consignación presupuestaria hasta el 31 de diciembre de 2012.

¹⁰⁵ En 2009, tan sólo el 2,8% de las personas asalariadas obtuvo su empleo a través de la intermediación de una oficina pública de empleo (Encuesta de Población Activa).

¹⁰⁶ Vid. *supra*, apdo. 2.3.

¹⁰⁷ *Effet d'aubaine*, concepto desarrollado por la doctrina francesa.

¹⁰⁸ En la misma línea, VALDÉS, F. y LAHERA, J. (2010) "La flexiguridad laboral en España". Fundación alternativas. <http://www.falternativas.org/laboratory/documents/documentos-de-trabajo/la-flexiguridad-laboral-en-espana>

aguda, en las economías europeas. Y es que, incluso en las épocas de expansión económica, el desempleo persiste entre determinados colectivos de la población en edad de trabajar y, además, se ha convertido en un acontecimiento presente en la práctica totalidad de las historias laborales de las personas nacidas con posterioridad a los años 70.

El gasto en políticas de mercado de trabajo en porcentaje del PIB en la economía española es elevado con relación a la media de la UE-27 y similar al de países como Dinamarca y Holanda. Sin embargo, hay una diferencia muy importante en cuanto al tipo de políticas: en el caso de estos dos países, la parte dedicada a las políticas activas supera o está equilibrada con la parte dedicada a las políticas pasivas. En el caso del Estado español, casi tres cuartas partes del gasto se hace en medidas pasivas, es decir en prestaciones y subsidios para las personas en paro¹⁰⁹. Esto no se debe a que la protección por desempleo sea más generosa, como hemos visto en el apartado anterior, sino que obedece a lo abultado de la tasa de paro en este país.

Es necesario mejorar la dotación financiera y la eficacia de las políticas activas para impulsar la empleabilidad, de manera que haya más programas y mejor diseñados, a medida de las necesidades de los individuos y de los requerimientos de las empresas. Ahora bien, nos referimos a un concepto de empleabilidad amplio, que entiende ésta como derivada de y afectada por las características y circunstancias individuales así como también por factores externos más amplios (económicos, sociales e institucionales) que influyen en la habilidad de una persona para encontrar un empleo¹¹⁰. Desde este punto de vista, hay que considerar dos aspectos:

- Que las habilidades y atributos de empleabilidad que una persona empleadora puede demandar dependen del entorno cambiante en el que opera y que tienen que ver con las preferencias cambiantes de los consumidores, las acciones de la competencia y el estado del mercado de trabajo.
- Que hay circunstancias en las cuales las personas que buscan empleo, aun con cualificaciones transferibles y una adecuada estrategia de búsqueda, pueden tener su empleabilidad limitada por responsabilidades familiares y de cuidado, por problemas de acceso al transporte o por las actitudes y métodos de reclutamiento de las empresas.

De este enfoque se desprende que las políticas activas de mercado de trabajo son una pieza clave para impulsar estrategias de flexiguridad, pero se tiene que considerar que la empleabilidad va más allá del individuo, de los activos que posee y del grado en el cual estos casan con las necesidades de las empresas. Tiene que ver también, por el lado de la demanda de trabajo, con la posición de estas empresas en los mercados de bienes, con la situación coyuntural del mercado laboral y con sus hábitos de contratación y reclutamiento. Por el lado de la oferta de trabajo, tiene que ver con las circunstancias personales de los individuos. Esto nos da pie para hacer referencias al modelo productivo y al reparto del trabajo en nuestras sociedades.

¹⁰⁹ El gasto en total en políticas de mercado de trabajo (activas y pasivas) en porcentaje del PIB en 2008, ascendió al 2,45% en Dinamarca; 2,31% en Holanda y 2,52% en España. En políticas pasivas los porcentajes respectivos fueron: 1,2%, 1,2% y 1,8%; y los correspondientes a políticas activas: 1,2%, 1,04% y 0,63%.

¹¹⁰ MCQUAID, R.W. y LIDSAY, C., “The concept of employability”, *Urban Studies*, vol. 42, 2, 2005, págs. 197-219.

Así que, además de las políticas de mercado de trabajo hay que considerar que las políticas micro y macroeconómicas también intervienen en el funcionamiento del mercado de trabajo y en la creación de oportunidades de empleo, ya que determinan aspectos como el acceso de las empresas a los mercados de productos o a los de capital para obtener financiación para sus inversiones. En definitiva, estamos diciendo que la demanda de trabajo tanto en cantidad como en calidad tiene que ver con la actividad empresarial, con los procesos productivos que lleva aparejados y, en último término, con el modelo de crecimiento. En el caso de la economía española, el modelo de crecimiento ha estado centrado en actividades de escaso valor añadido como la construcción y los servicios de baja productividad y bajo nivel de cualificación de la mano de obra. Estos sectores generaron un incremento espectacular del empleo hasta 2008, pero lo han destruido con gran rapidez a raíz de la crisis.

La puesta en marcha de políticas de flexiguridad, mediante las cuales las empresas, por un lado, cuenten con flexibilidad para adaptarse a las exigencias de la demanda y por otro lado, la mano de obra cuente con seguridad económica y recursos para transitar de un empleo a otro o para formarse o para atender sus responsabilidades personales, seguramente requiere un tejido productivo más sólido, basado en la mejora de la competitividad mediante la innovación, el establecimiento y la potenciación de servicios eficientes así como en la calidad del capital humano. Las políticas industriales, energéticas, medioambientales y educativas deben servir para favorecer este cambio de modelo económico.

Al mismo tiempo, el crecimiento de los sectores innovadores y de alto valor añadido precisará de un marco institucional en el que se puedan dar pactos mediante los cuales flexibilidad y seguridad se refuercen mutuamente, ya que, como decíamos en páginas anteriores, sólo el empleo estable tiene flexibilidad para adaptarse a los cambios que hoy día requieren los procesos productivos caracterizados por la calidad y la innovación. Esto podría implicar que la incapacidad de una economía para dotarse de mecanismos y políticas que promuevan la flexiguridad, la situaría al margen de los sectores productivos más dinámicos, teniendo que competir en los mercados mundiales en base a factores como los bajos costes laborales. A nuestro juicio, las economías europeas cuentan con recursos y mano de obra formada como para competir en otros segmentos del mercado, con tal de que sepan renovar sus instituciones laborales y de protección social según lo apuntado anteriormente.

3.1.4. Modernización de los sistemas de protección social

Los sistemas de protección social deben ser rediseñados, de manera que proporcionen seguridad ante una realidad laboral más inestable y ante los cambios sociales y demográficos (envejecimiento, reducción del papel protector de la familia, migraciones, etc.) que implican una cada vez mayor vulnerabilidad y los consiguientes riesgos de pobreza y exclusión social. Los sistemas de bienestar de la época fordista no son capaces de ajustarse a los nuevos perfiles de riesgo a lo largo del curso de vida, por lo que es necesario adaptar sus arquitecturas a la nueva flexibilidad. Se trata de sistemas rígidos, adecuados a un ciclo de vida estructurado en tres edades: juventud para la educación, madurez para el trabajo y vejez para el retiro. De entre ellos, el único que aporta cotizaciones para financiar el sistema de seguridad social es el del empleo durante la madurez.

Hoy día el ciclo de vida se ha vuelto flexible, se desintegra el concepto de carrera, escasean las ocupaciones de por vida, el tiempo de trabajo se hace menos uniforme, combinado con períodos de formación o de inactividad y hay más porosidad entre las situaciones de trabajo y las de no trabajo. La etapa productiva se acorta, por la tardía entrada en el mercado laboral y la jubilación más temprana y esto compromete también financieramente estos sistemas.

El declive de la seguridad social europea no se ha producido tanto por el recorte del gasto social como porque la flexibilidad laboral ha supuesto la inestabilidad del empleo y ello la imposibilidad de obtener prestaciones para períodos de no empleo. Así que es la flexibilidad la que mina la seguridad social y lleva a la inestabilidad de la renta.

En el marco de la flexiguridad, como ya hemos dicho más arriba, la seguridad y la flexibilidad deben reforzarse mutuamente, así que la mejora de la protección por desempleo podría constituir un importante factor de flexibilidad para las pequeñas empresas en épocas de caída de la actividad. Además, si se alarga el período de cobro de las prestaciones y/o se incrementa su cuantía, la persona tiene más margen para renovar sus competencias y reincorporarse al mercado de trabajo, no en cualquier empleo, sino en uno con continuidad, adecuado a su perfil, etc. Con ello, la probabilidad de desempleo se reducirá y se puede frenar así la tendencia hacia unas biografías laborales excesivamente fragmentadas y en las que el paro es recurrente. Por otro lado, no debe obviarse el efecto benéfico que tienen las prestaciones por desempleo en el mantenimiento de la demanda en épocas de crisis.

Cuando la Comunicación de la Comisión sobre flexiguridad (2007) aboga por *sistemas de seguridad social modernos* que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral, nos preocupa que ello se lea en clave de *make work pay*, esto es, que el trabajo sea rentable, cuando ello conlleva reducir al máximo la intensidad de la protección para forzar a las personas desempleadas a aceptar empleos de bajísima calidad. Estamos de acuerdo con el compromiso de búsqueda activa de empleo que debe adquirir la persona desempleada, pero los derechos y obligaciones deben ser equilibrados, sin merma de la seguridad económica que el Estado social debe garantizar a la ciudadanía.

En el Estado español la protección por desempleo es francamente mejorable si la comparamos con la de los países donde se han llevado a cabo políticas de flexiguridad exitosas. Mientras que en el Estado español la prestación por desempleo se puede cobrar un máximo de 24 meses, en Holanda se puede prolongar hasta 38 meses y en Dinamarca hasta 48¹¹¹. En cuanto a la cuantía de la prestación, mientras que en el Estado español es del 70% del salario base previo y se reduce al 60% transcurridos 6 meses, las cifras correspondientes a Holanda son del 75 y el 70% (transcurridos 2 meses) y en Dinamarca es del 90% durante todo el período (OCDE).

Además de mejorar la protección por desempleo, desde nuestro punto de vista, la reforma de los sistemas de protección social debería ir mucho más allá y afrontar los dos grandes retos que se presentan. El primero, las necesidades inmediatas y futuras del sistema productivo, en forma de flexibilidad en la gestión de la mano de obra. Y el segundo, las necesidades

¹¹¹ El cobro de percepciones económicas puede prolongarse hasta 53 meses, pero a partir de los 24 la cuantía es muy reducida, tal y como se detalla en páginas anteriores de este mismo trabajo.

individuales de las personas trabajadoras en cuanto a la conciliación de la vida personal y la vida laboral, así como a las cada vez mayores exigencias de formación y reciclaje profesional derivadas del acelerado cambio tecnológico y organizativo de los procesos productivos.

Desde el punto de vista teórico, las nociones de estado profesional de las personas y de derechos sociales de giro desarrolladas por Alain Supiot y el concepto de mercados de trabajo transicionales desarrollado por Günter Schmid, a nuestro entender, pueden constituir las bases sobre las que cimentar teóricamente este rediseño de los sistemas de protección social atendiendo a los dos retos apuntados.

La noción de estado profesional de las personas surge del agotamiento del modelo de empleo. Hoy día, el empleo no puede constituir el paradigma de la relación de trabajo, ya que representa sólo una parte de ella, aunque muy importante todavía. El modelo de empleo nunca se ha extendido a todas las y los trabajadores, ya que siempre ha habido colectivos excluidos del empleo. El estado profesional de las personas, al contrario que el estatus salarial, engloba los períodos de empleo en un sistema más comprensivo de derechos sociales. Este estado profesional empieza a aparecer en los sistemas de Seguridad Social que han sido adaptados para asegurar la continuidad de los derechos sociales ante la discontinuidad de las posiciones en el mercado de trabajo. Pero se trata de dar un paso más y de no limitarse a la protección contra los riesgos. Se trataría de permitir a toda persona trabajadora conducir libremente su vida profesional¹¹².

Los derechos sociales de giro o a cuenta se basan no en el riesgo, sino en un crédito previamente adquirido, en decisiones voluntarias de las personas que tienen esos derechos, en vez de en un acontecimiento de riesgo. Son derechos adquiridos durante los períodos de empleo, pero también pueden adquirirse en otras situaciones de trabajo (trabajo independiente o no profesional) o del Estado, de los seguros, de organismos paritarios, etc.

En este sentido, hay que subrayar que la reciente reforma laboral española parece seguir la estela del modelo austriaco, ya que se introduce una importante innovación en el sistema de indemnización por despido, en forma de crédito para personas trabajadoras, cuya puesta en práctica operativa se prevé para 2012. El nuevo sistema se basa en la constitución de un nuevo Fondo de capitalización, mantenido a lo largo de toda la vida laboral de los trabajadores y trabajadoras, con aportaciones empresariales. Las personas trabajadoras podrán hacer uso de los fondos acumulados en supuestos de despido, movilidad geográfica, actividades formativas, o jubilación.

Así, los derechos sociales de giro nutren el estado profesional de las personas porque permiten a los individuos beneficiarse de períodos remunerados fuera del empleo y pueden proporcionar una forma de redistribuir voluntariamente períodos de trabajo y de inactividad remunerados a lo largo del ciclo de la vida. Estos derechos llegarían a adquirirse, de forma progresiva, mediante el ejercicio de un trabajo. El individuo conseguiría así un crédito sobre unos fondos que podría utilizar libremente en diversos momentos de su vida¹¹³. De esta forma

¹¹² SUPIOT, A., *Travail, droit et lien social*, Conferencia del Instituto Internacional de Estudios Sociales, Organización Internacional del Trabajo, 1999.

¹¹³ SUPIOT, A., *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del trabajo. Informe para la Comisión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

se permite al trabajador o trabajadora sustraerse momentáneamente de las restricciones de su actividad profesional actual para dedicarse a otra actividad socialmente útil (cuidar personas dependientes, montar su propia empresa, participar en la vida sindical o asociativa, en acciones humanitarias, etc.)¹¹⁴.

El concepto de mercados de trabajo transicionales trata de dar una alternativa de manera que los mercados de trabajo flexibles puedan ser establecidos e incrementados sin dañar la necesidad de seguridad social y justicia. Son una posibilidad de organizar la seguridad social como vía para incrementar la flexibilidad y la eficiencia económica. El punto de partida es que el crecimiento económico sostenido a través de la innovación es condición necesaria, pero no suficiente, para resolver la crisis del empleo. Incluso en los países que han tenido éxito en reducir el paro, para algunos grupos, la amenaza de desempleo de larga duración excluyente o de flexibilidad en la forma de empleo precario permanente, existe. Además, la diferenciación y discontinuidad de las trayectorias de empleo son características fundamentales de los mercados de trabajo del futuro y hacer frente a esto requiere la adquisición de unas habilidades que deben ser permanentemente renovadas y una infraestructura con la que los individuos puedan contar si se requiere.

Los mercados de trabajo transicionales crearían puentes fiables que dan opciones adecuadamente institucionalizadas, calculables y socialmente legitimadas para negociar en las fases críticas. Para ello, se requiere un nuevo diseño del seguro de desempleo, o bien, como el autor lo denomina, un seguro de empleo. Este seguro de empleo tiene tres pilares: el seguro de desempleo rediseñado, el seguro de movilidad y las políticas activas de mercado de trabajo. Estos tres pilares formarían un sistema coordinado de seguro de empleo que favorecería los mercados de trabajo transicionales. Se trata de acuerdos institucionales que empoderan a los individuos a transitar entre varios estatus de empleo durante su ciclo de vida a través de un conjunto de opciones de movilidad y empleabilidad¹¹⁵. Este seguro de empleo debe establecerse de forma sistemática y coordinada con otros sistemas de protección social (que también deberían ser reformados y diferenciados) y puede ser impulsado mediante los sistemas de derechos sociales de giro (Supiot), cubriendo tanto los costes clásicos del seguro de paro (solidaridad incondicional) como otros costes del seguro de empleo (solidaridad negociada).

Este cambio no implicaría necesariamente más gasto público puesto que habría efectos externos positivos derivados de la movilidad¹¹⁶. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en algunos países de la UE-27 en los que los sistemas de protección social están poco desarrollados, la modernización de los mismos en el sentido apuntado puede precisar más gasto. De lo contrario, el avance en las estrategias de flexiguridad encontraría serios obstáculos.

¹¹⁴ El planteamiento de Supiot va mucho más allá de ofrecer un marco para solucionar los problemas de desempleo o de precariedad del empleo, ya que en realidad, se trata de ejercer las libertades que han sido reconocidas hace mucho tiempo en el plano formal (libertad de asociación y sindical, libertad de empresa, de trabajo, derecho a una vida familiar) y de las que están excluidos los que no pueden permitirse el lujo de perder su empleo y de vivir sin ingreso profesional SUPIOT, A., *Travail, droit et lien social...*, op. cit.

¹¹⁵ SCHMID, G. "Towards a theory of transitional labour markets", op. cit.

¹¹⁶ Ibid; SCHMID, G. "Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact" en SCHMID, G. y GAZIER, B. (Eds.) *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*. Edward Elgar, EEUU y Reino Unido, 2002.

Los países con sistemas de protección social bien desarrollados cuentan con ventaja, porque hay un marco de política social en base al cual establecer intercambios, coordinaciones y complementariedades de cara a flexibilizar el régimen de empleo manteniendo o mejorando niveles de seguridad.

Bajo el enfoque de mercados de trabajo transicionales se puede introducir la perspectiva del ciclo de vida, tratando de poner en marcha medidas que apoyen la continuidad de la vida laboral, evitando las rupturas involuntarias y apoyando la movilidad ascendente. Para ello, los sistemas de seguridad social deben adaptarse a los cambios en las biografías laborales. Por un lado, hay que empoderar a las y los trabajadores para mantener su empleabilidad mediante el acceso al aprendizaje permanente. Por otro, el modelo debería permitir fluctuaciones y variaciones en el tiempo de trabajo para las personas en diferentes situaciones de la vida y con diferentes prioridades. El papel del Estado es generar el marco legal para que haya diferentes opciones de tiempo de trabajo y decidir cuáles de ellas van a ser financieramente apoyadas por la seguridad social. Aunque en todos los países europeos existen algunas opciones legales de este tipo, no existe un enfoque sistemático sobre este asunto. Además es necesario reasignar el apoyo financiero para cubrir fases en las que hay ingresos insuficientes.

Tener en cuenta las circunstancias personales de las y los trabajadores exige la puesta en marcha de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal y laboral. Se trataría de mecanismos pactados que sirvan para reconocer y valorar el trabajo doméstico y de cuidados, de manera que se modifique el actual modelo de reparto del trabajo remunerado y no remunerado en nuestra sociedad, profundamente desequilibrado. De esta manera se integraría el coste de las tareas que tienen que ver con el mantenimiento de la vida en los procesos productivos. Además, esta sería una vía para crear un mercado de trabajo más inclusivo, puesto que reconocería y legitimaría formas de actividad más allá del empleo, posibilitando la integración de colectivos que hoy día están al margen del mercado laboral e incluso socialmente excluidos.

Y es que nuestros sistemas productivos no contemplan todos los costes de producción, lo cual genera importantes distorsiones en cuanto al uso eficiente de los recursos de los que se dispone. Uno de estos costes es el medioambiental, cuya falta de consideración ha originado daños irreversibles. Con todo, hoy día está ampliamente reconocido que este es un coste que deber ser asumido en los procesos productivos, aunque la aplicación práctica de ello se desarrolle con lentitud exasperante. Sin embargo, cuando se hace referencia a las tareas que tienen que ver con el mantenimiento de la vida, aunque la idea de que este trabajo tiene que ser soportado por la sociedad ha ganado peso, no hay todavía un planteamiento audaz sobre cómo cuantificar e internalizar estos costes en los procesos productivos. Reconocer, valorar y remunerar este trabajo sería parte de la solución de los problemas de desempleo, inactividad laboral y también pobreza y exclusión social que vivimos en las economías avanzadas. Lo apuntado podría conseguirse convirtiendo este trabajo en empleo si se desarrollan los servicios públicos necesarios o, alternativamente, articulando mecanismos legales y financieros para que este trabajo se reparta y distribuya entre diferentes colectivos y entre los diferentes momentos de la trayectoria vital de las personas¹¹⁷.

¹¹⁷ En este trabajo no reflexionaremos sobre cuál de estas dos vías puede resultar más factible y deseable.

Para ello es necesario incrementar el gasto en políticas familiares, que en el caso de la economía española es muy inferior al de los países europeos en los que las políticas de flexiguridad han sido exitosas¹¹⁸. Asimismo, será necesario reforzar los servicios públicos para favorecer la conciliación, lo que constituye una fuente de creación de empleo, reconocimiento, valoración y remuneración de actividades hoy día fuera de la esfera productiva. Alternativamente, se deben articular mecanismos para que las personas trabajadoras puedan reducir su tiempo de trabajo en determinados momentos de la vida, mediante subvenciones a sujetos empleados y empleadores y mediante el recurso al trabajo a tiempo parcial, mejorando su regulación y equiparándolo al trabajo a tiempo completo en cuanto a protección social.

Desde esta perspectiva, el tiempo de trabajo sería compatible con actividades formativas (aprendizaje permanente), por un lado, y con la conciliación de la vida personal, por otro. Así, habría que profundizar en la normativa sobre la que se sostiene el principio de conciliación de la vida laboral y familiar. Se trata de que el régimen jurídico de los derechos laborales para acogerse a permisos y excedencias por cuestiones familiares, y por motivos formativos, esté en sintonía con una estrategia combinada de apoyo a las necesidades familiares y al aprendizaje permanente.

3.2. Diferentes caminos hacia la flexiguridad y condiciones para su implementación

Tal y como hemos expuesto, pueden formularse unas bases generales para las políticas de flexiguridad pero, y esta es una idea constante en la literatura sobre el tema que hemos consultado, cada país deberá encontrar los ingredientes precisos para su estrategia. No existe un catálogo preciso de medidas de flexibilidad y seguridad a aplicar y resulta incluso bastante complejo identificar claramente las medidas. Estamos hablando, no de relaciones cuantitativas, sino de las instituciones que rodean al mercado de trabajo, que deben servir para reducir los conflictos y favorecer la cooperación entre los interlocutores sociales, de manera que se compatibilicen intereses contrapuestos. Por ello, los compromisos y acuerdos que se alcancen no serán de validez universal y deberán actualizarse con el tiempo. Las soluciones prácticas deben reflejar y respetar la diversidad en cuanto a cómo se han desarrollado en los diferentes países los sistemas legales, las instituciones del mercado de trabajo y las relaciones industriales a lo largo de la historia¹¹⁹.

El modelo danés, aunque tiene una débil legislación de seguridad en el empleo¹²⁰, consigue elevados niveles de flexibilidad y seguridad. La flexibilidad laboral, un seguro de empleo generoso y las políticas activas del mercado de trabajo consiguen respectivamente empleos, compensación y aprendizaje, lo que ha sido calificado como el triángulo de oro de la

¹¹⁸ En 2007, la media de la UE-27 en gasto en políticas familiares era de 400€/hb. En Dinamarca era de 1.527, en Holanda de 560 y en España de 288,7€/hb. (Eurostat).

¹¹⁹ EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, *Flexicurity pathways...*, op. cit., pág. 4.

¹²⁰ Comparada con la de la mayoría de los países europeos, la protección del empleo es baja, pero es superior a la de países como Canadá, Reino Unido y EEUU (OCDE, 1999).

flexiguridad¹²¹. Este caso ha sido incluso calificado de milagro económico, por la bajada registrada en el paro del 10,2% en 1993 al 5,2% en 1999. Parece que el éxito del modelo se ha basado también en un estímulo a la demanda y que esto era un prerequisite. Sin él, las políticas activas de mercado de trabajo no podrían, por sí mismas, haber generado empleos, aunque, una vez que el auge económico estaba en marcha, han jugado un importante papel asegurando la oferta de trabajo cualificado y evitando cuellos de botella.

El caso holandés es diferente. La legislación laboral es muy protectora para las y los trabajadores con empleo estándar (incluido el empleo a tiempo parcial) y deja muy desprotegidos a los trabajadores y trabajadoras flexibles (temporales, empleo de ETTs y personal on-call). En la segunda mitad de los 90, el crecimiento del empleo fue muy importante, aunque dos terceras partes de él se debieron al crecimiento del empleo a tiempo parcial (un 50%) y al crecimiento del empleo flexible (un 17%). Sin embargo, se habla de una adecuada combinación de flexibilidad y seguridad porque el empleo a tiempo parcial en Holanda, es mayoritariamente voluntario entre las mujeres (que es el colectivo en el que se concentra el empleo parcial) y porque la protección social que lleva incorporada es igual a la del empleo a tiempo completo. Con respecto al empleo flexible, no cabe decir lo mismo, ya que estos trabajadores y trabajadoras estaban insuficientemente protegidas en cuanto a desempleo y enfermedad y, además, tenían puestos de trabajo de bajo estatus y remuneración y con amenaza de desempleo¹²². Por ello, entre 1998 y 1999 se aprobaron una serie de medidas¹²³ que intentaban incrementar la flexibilidad de las relaciones laborales manteniendo un nivel de protección suficiente y reforzando el estatus del empleo flexible. Además, se pusieron en marcha una serie de medidas de activación para favorecer el empleo de parados y paradas de muy larga duración y de jóvenes así como la reinserción laboral de personas parcialmente incapacitadas. También se endurecieron los requisitos para acceder a subsidios de paro y para percibir prestaciones asistenciales¹²⁴.

Aunque hay importantes variaciones en los modelos de estos países y también en las reformas que han acometido, parece que comparten el hecho de haber sabido combinar adecuadamente las políticas activas y las políticas pasivas del mercado de trabajo, de forma que no hay contradicción entre la promoción del empleo y la protección social. La política pasiva se concibe no sólo como protección de renta en caso de desempleo, sino también como mecanismo de flexibilidad, sobre todo a las pequeñas empresas. El mantenimiento del subsidio de desempleo y los programas de jubilación anticipada, junto

¹²¹ MADSEN, P.K. "Security and flexibility: friends or foes? Some observations of the case of Denmark", Paper presented at the Lyon Conference on 'The future of work and social protection', OIT, 2002.

¹²² OORSCHOT, W. VAN. "Flexicurity for Dutch workers. Trends, Policies and Outcomes" EU Cost Action 13 meeting 'Changing labour markets, welfare policies and citizenship', Ljubljana University, Slovenia, 8-10 Junio, 2001.

¹²³ Se estableció una remuneración mínima para los trabajadores on-call, se limitó el periodo de prueba para los contratos de corta duración, se restringió el uso repetido de contratos temporales y se restringió el tiempo de uso de empleo mediante ETTs (transcurridas 26 semanas de trabajo, la relación entre el empleado y la ETT se convierte en relación laboral) y, al mismo tiempo, se simplificaron los procedimientos de despido.

¹²⁴ OORSCHOT, W. VAN, "Work, welfare and citizenship. Activation and flexicurity policies in the Netherlands", Cost Action 13 Conference 'Social policy, Marginalisation and Citizenship'. Aalborg University, Dinamarca. 2-4 Noviembre, 2001; OORSCHOT, W. VAN. "Flexicurity for Dutch workers...", *op. cit.*

con las reformas en las políticas activas (reforzamiento del sistema público de empleo, mayor descentralización y fomento de acuerdos tripartitos), parece que han servido como herramientas eficaces para reducir el desempleo e incrementar las tasas de ocupación. En estos países, el equivalente a entre un 3% y un 20% de la fuerza de trabajo fluctúa entre las medidas de política activas y sin ello el paro sería considerablemente más alto. Las políticas activas, junto con los programas de jubilación anticipada y de formación, configuran una zona intermedia alrededor del mercado de trabajo regular¹²⁵.

En Austria, a pesar de que la protección del empleo es más garantista y la generosidad del subsidio de paro es inferior que en Dinamarca, parece ser que las compensaciones entre la protección del empleo en la empresa y la protección social a nivel macroeconómico han funcionado tan bien como en Dinamarca. Se han introducido medidas para favorecer el aprendizaje a lo largo de toda la vida¹²⁶ y para favorecer el cuidado de hijos e hijas cambiando el trabajo de tiempo completo a parcial. En Irlanda, en cambio, los subsidios de paro son modestos, pero el gasto en políticas activas ha sido elevado, incluyendo el empleo subsidiado. En estos cuatro países las estructuras del servicio público de empleo han cambiado hacia una mayor descentralización y un mayor papel para las agencias privadas de empleo¹²⁷.

En base al contexto institucional, a los sistemas culturales y de valores así como a la variedad y diversidad de los Estados de bienestar de los países europeos, se observan diferentes combinaciones de flexibilidad y seguridad. Y es que el proceso de diseño de estas políticas depende de la trayectoria anterior (*path dependency*), así que los caminos hacia la flexiguridad pueden ser vistos como puntos de partida diferentes¹²⁸. Para los países europeos se identifican caminos diferentes según el punto de partida y los objetivos a conseguir. Por ejemplo, mientras que en los países del sur habría que abordar el problema de la segmentación contractual, en los occidentales se trataría de mejorar la adaptabilidad de empresas y personas trabajadoras¹²⁹.

Estos enfoques nos conducen a la idea de que las políticas de flexiguridad tienen que estar diseñadas a medida para cada país. Sin embargo, esto no implica que una estrategia de este tipo se pueda impulsar bajo cualquier circunstancia. Más bien, parece que hay una serie de condiciones previas que deberían concurrir para un proceso de este tipo:

En primer lugar, hay que tener en mente que es probable que las políticas de flexiguridad tengan implicaciones presupuestarias y financieras para los gobiernos, para la seguridad social, para las empresas y para las y los trabajadores. En algunos países de la UE-27 en los que los sistemas de seguridad social están poco desarrollados, la puesta en marcha de políticas genuinas de flexiguridad con sistemas de seguridad social modernos,

¹²⁵ AUER, P., *La recuperación del empleo...*, op. cit.,

¹²⁶ En 1998 se dio la posibilidad de que los empleados tuviesen un permiso remunerado de 12 meses para educación sin coste para el empleador.

¹²⁷ VIEBROCK, E. y CLASEN, J. "Flexicurity, a state of the art review", Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 01/2009, págs. 15-17.

¹²⁸ WILTHAGEN, T., *Mapping out flexicurity pathways in the European Union*, Tilburg University, 2008, pág. 5.

¹²⁹ VIEBROCK, E. y CLASEN, J. "Flexicurity, a state of the art review...", op. cit., pág. 10; EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, *Flexicurity pathways...*, op. cit.

más gasto en políticas de mercado de trabajo y fomento del aprendizaje a lo largo de toda la vida, puede exigir la revisión de la fiscalidad (tanto cuantitativamente como en cuanto a su eficacia recaudadora), puesto que serán necesarios muchos más recursos públicos. Desde luego, si se altera el modelo de protección de empleo tradicional y este ya no se gestiona en el empleo, sino en el mercado de trabajo mediante las políticas activas, siendo los poderes públicos los responsables, parece evidente que serán necesarios recursos públicos adicionales. Con todo, hay que considerar que a largo plazo, los beneficios compensarán los costes, ya que crecerá la tasa de empleo y bajará la dependencia de los sistemas de seguridad social.

En segundo lugar, en prácticamente toda la literatura existente, se establece que para poner en marcha una estrategia de flexiguridad es una precondition que haya tradiciones bien establecidas de diálogo social, ya que la implicación de los agentes sociales es clave para que la flexiguridad reparta beneficios para todos. Si no hay confianza mutua entre los agentes sociales o hacia el gobierno, las reformas originarán gran oposición. Esto plantea la cuestión de si los modelos danés y holandés son transferibles a países en los que el partenariado no está firmemente establecido y en los que los niveles de confianza social son muy bajos, como los del sur de Europa¹³⁰. Algunos puntos de vista, sin embargo, cuestionan el papel del consenso, ya que si éste se pone como requisito, puede quedar bloqueada cualquier tipo de reforma¹³¹. La negociación colectiva tiene que ser amplia en cuanto a las materias que se pactan. Si se refiere sólo a los salarios y la jornada, va a resultar complicado buscar diferentes opciones de combinación entre flexibilidad y seguridad, ya que la seguridad únicamente reside en la renta generada por el trabajo y en el mantenimiento del puesto. Pero si la agenda de negociación abarca la formación, la empleabilidad, la organización flexible del trabajo y la conciliación de la vida laboral y la personal, es más probable que se pueda llegar a acuerdos con ganancias mutuas¹³².

En tercer lugar, y en cuanto al grado de descentralización de las políticas de mercado de trabajo, parece que si éste es alto, hay más libertad de acción para buscar combinaciones de flexibilidad y seguridad a medida. En cambio, los acuerdos a nivel nacional o sectorial pueden ser inaplicables a niveles inferiores por la heterogeneidad de personas empleadoras y empleadas o porque reciben poco apoyo en niveles más bajos¹³³. Por último, unas condiciones económicas y de mercado de trabajo favorables parecen ser un requisito para llegar a pactos de flexiguridad, ya que el poder de los y las trabajadoras y sus representantes deriva de estas condiciones favorables. En condiciones adversas de elevado desempleo, su poder se debilita. Tales condiciones económicas favorables no van a derivar sólo de las reformas en los ámbitos laborales y de la protección social.

¹³⁰ VIEBROCK, E. y CLASEN, J. "Flexicurity, a state of the art review...", *op. cit.*, pág. 19.

¹³¹ Se refiere en concreto a recortes en las prestaciones en países donde son bastantes generosas. Esto puede ser muy eficaz para elevar las tasas de empleo, pero muy difícil de consensuar. CALMFORS, L. "Flexicurity. An answer or a question?" *European Policy Analysis*, 6, 2007, pág. 4.

¹³² WILTHAGEN, T. y TROS, F. "The concept of flexicurity...", *op. cit.*, pág. 179.

¹³³ *Ibid.*, pág. 180.

4. Conclusiones

En las décadas de los 80 y los 90, ante el fenómeno del desempleo, se impuso la idea de que, en parte, el problema derivaba de la rigidez del mercado laboral, y, consiguientemente, se aplicó la receta de la flexibilidad. Entre los efectos de esa política flexibilizadora, están la precarización del empleo, y la segmentación del mercado laboral (personas con trabajo estable y de calidad vs. personas con empleo precario y condiciones laborales de baja calidad). La mera flexibilización supone reducir garantías jurídico-laborales; a mayor flexibilización, más poder de gestión empresarial, en detrimento de los derechos laborales, y de la fortaleza del empleo como factor de inclusión social.

Desde el punto de vista teórico, la flexiguridad se plantea como la nueva receta contra el paro y los problemas de segmentación del mercado laboral. Una propuesta integral y equilibrada, en la que ambas partes de la relación salgan beneficiadas, *win-win*, donde se intercambian mayor flexibilidad en la gestión de la mano de obra, por mayor seguridad de las personas trabajadoras.

Hay diversas e interesantes aportaciones académicas sobre el concepto de flexiguridad y las medidas que se deberían adoptar para lograrla. Entre ellas, destacamos la que interpreta la flexiguridad como un nuevo pacto entre capital y trabajo, la que incorpora la perspectiva del ciclo de vida y la que vincula la puesta en marcha de pactos de flexiguridad con la creación de mercado de trabajo transicionales. Nos parece que contienen elementos relevantes para ser tenidos en cuenta en una propuesta de flexiguridad que favorezca la competitividad, la creación de empleo y la inclusión social, bajo el respeto de los derechos sociales.

Desde la perspectiva de su impacto en el mercado laboral, resulta crucial distinguir entre flexiguridad interna y externa. La interna propone flexibilidad en las condiciones laborales (salario, tiempo de trabajo, funciones, etc.) y seguridad (estabilidad) en el empleo. La externa aboga por la flexibilidad de entrada y salida en el empleo (catálogo de modalidades contractuales que se adapte a las necesidades empresariales y despido libre o, al menos, fácil); y la seguridad se sitúa no ya en el empleo, sino en el mercado de trabajo (políticas activas que llevarán a obtener un nuevo empleo con rapidez, y políticas pasivas que proporcionen seguridad económica en ese interin).

La Comisión Europea, en 2007, acoge el concepto *oficial* de flexiguridad, optando por la flexiguridad externa, en torno a tres elementos: flexibilidad de entrada y salida en el mercado de trabajo (modalidades contractuales que se adapten a las necesidades empresariales, y despido fácil); políticas activas de empleo (información, orientación, y, sobre todo, formación profesional, en torno a la estrategia de aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida); políticas pasivas de empleo (que ofrezcan suficiencia protectora pero siempre condicionada a la búsqueda activa de empleo).

La valoración que hacemos de la propuesta de flexiguridad de la Comisión Europea es negativa, puesto que:

- La flexibilidad externa choca frontalmente con los principios jurídico-laborales básicos de causalidad en la contratación temporal y causalidad en el despido. La libertad empresarial para elegir entre contratos fijos o temporales, y para despedir, precariza

el empleo. De esa manera, no se garantiza el derecho al trabajo (art. 35.1 Const.), que pende de la mera voluntad empresarial. El derecho del trabajo regula derechos y deberes en el seno de la relación laboral, y descansa sobre la premisa del derecho al trabajo. Sin derecho al trabajo, ¿para qué sirve el derecho del trabajo?

- En las actuales circunstancias, la aplicación de una propuesta de flexiguridad como la de la Comisión generaría aún más inseguridad, puesto que reduciría la protección del empleo en ausencia de un sistema potente de garantía de rentas y de políticas activas de mercado de trabajo. En efecto, el sistema español es muy flexible, tanto en la flexibilidad de entrada, como en la de salida. La contratación temporal es causal, pero el abuso y fraude en su utilización hace que se utilice por encima del 90%, en los nuevos contratos. El despido es libre y con indemnización. La reforma laboral muestra tímidos avances en favor de la contratación indefinida, y consiguiente reducción de los contratos temporales. En cuanto al despido, la reforma lo ha facilitado, y ha reducido su coste económico. Además, se trata de un sistema que no ofrece seguridad en el mercado de trabajo. El actual 20,8% de tasa de paro demuestra la insuficiencia de las políticas activas, máxime teniendo en cuenta que, entre las personas desempleadas, el 43% están en situaciones de desempleo de larga duración (más de un año). Las prestaciones por desempleo solo son rentas sustitutivas durante un máximo de 2 años (se percibe el 70% o 60% de las bases de cotización). En cuanto a las políticas activas, su gasto en porcentaje del PIB está a una distancia importante del que generaría seguridad en el mercado de trabajo.
- La aplicación de la propuesta de flexiguridad de la Comisión Europea, en la medida en que implica la reducción de la seguridad en el empleo y su traslado a la seguridad del mercado de trabajo vía las políticas activas y pasivas, podría extender aún más la inestabilidad laboral entre la población ocupada. Dado que uno de los factores que ha incrementado los riesgos de vulnerabilidad y exclusión social en las últimas décadas ha sido la pérdida de la seguridad en el empleo, llegando incluso a crecer la pobreza entre la población trabajadora, la pérdida de la seguridad en el empleo con carácter general, reduciría aún más el potencial integrador del empleo y situaría a más colectivos en riesgo social.
- El impulso de la competitividad y el empleo en las economías europeas debe venir de la mano de la conquista de mercados en los que primen factores como la calidad del producto y la innovación. Pero en la propuesta de flexiguridad de la Comisión se obvia que la seguridad en el empleo es un prerequisite para favorecer el incremento de la productividad, la implicación, la lealtad, el compromiso y la confianza de los y las trabajadoras con el proyecto empresarial, factores estos que son nucleares para penetrar en los citados mercados.

Desde nuestro punto de vista, los principios que deberían orientar la implementación de políticas de flexiguridad que permitan aumentar la competitividad y el empleo, respetando los derechos sociales y favoreciendo la inclusión social, son los siguientes:

- Toda estrategia de flexiguridad debería basarse en el diálogo social. El consenso y la confianza entre los interlocutores sociales es un requisito *sine qua non* para implantar una nueva cultura *win-win*.

- La flexiguridad externa, basada en el intercambio de empleo flexible y seguridad en el mercado de trabajo, nos parece muy desequilibrada, a favor del primer elemento. El actual modelo español es un buen ejemplo de flexibilidad cierta a cambio de seguridad incierta. Nos preocupa que, tras la puesta en escena de la flexiguridad, en los términos propuestos por la Comisión Europea, se esconda, en realidad, una suerte de *neoflexibilidad*.
- Defendemos, frente a la aludida flexibilidad externa, la flexibilidad interna. Ahí sí observamos un intercambio equilibrado de flexibilidad en las condiciones laborales (salario, funciones, jornada, etc.), a cambio de seguridad en el empleo. Entendemos por seguridad en el empleo un sistema en el que los contratos temporales sólo se admitan cuando la temporalidad de la prestación esté objetivamente justificada (contratos temporales causales), y el despido deba estar siempre justificado, debiendo acreditarse motivos relacionados con la conducta o capacidad de la persona trabajadora, o las necesidades objetivas de la empresa (Conv. 158 OIT). Los pactos deberían tener un enfoque integral, de manera que se acometan reformas en las diferentes instituciones que rodean al mercado laboral: la normativa de derecho del trabajo y la seguridad social, la negociación colectiva, las políticas activas de mercado de trabajo y las educativas.
- La superación de la actual recesión económica es una condición necesaria pero no suficiente para que se resuelva la actual problemática laboral. Se trata de las altas tasas de desempleo, que permanecerán entre ciertos colectivos de la población activa incluso cuando llegue la reactivación económica, pero también de otros problemas: la extensión de la precariedad entre la población trabajadora; la fragmentación de las trayectorias laborales y sus efectos negativos en la adquisición de derechos sociales; las bajas tasas de actividad y de empleo entre ciertos colectivos, la retirada prematura del mercado laboral de las y los trabajadores mayores de 55 años, etc. Por ello, es necesario acometer reformas en las instituciones sociolaborales, de manera que la mayor flexibilidad en el uso de la mano de obra que precisan las empresas se acompañe de medidas que ofrezcan niveles de seguridad razonable a los y las trabajadoras. Los sistemas de protección social deben ser reforzados, de manera que en los períodos de desempleo la seguridad económica esté garantizada. Pero, además, se tienen que pactar nuevas herramientas que permitan a las personas trabajadoras afrontar los dos grandes desafíos que se les plantean hoy día: la conciliación de la vida laboral y personal, por un lado y el mantenimiento de la empleabilidad ante las exigencias de los procesos productivos, por el otro. Es preciso que se den pasos para reconocer que las y los trabajadores tienen necesidades de tiempo más allá del empleo para responder a sus responsabilidades familiares y para renovar sus capacidades profesionales. Se trataría de hacer operativos conceptos teóricos como el de mercados transicionales de trabajo o derechos sociales de giro, de manera que se permita a las personas trabajadoras disponer de períodos remunerados en los cuales formarse, reciclarse o atender responsabilidades no profesionales. Asimismo se tienen que dedicar más recursos a las políticas activas de mercado de trabajo.

Establecidos los cuatro pilares que, a nuestro juicio, deben sostener la construcción de una estrategia de flexiguridad, hay que tener en cuenta que el resultado no será único, sino que, más bien, las medidas pactadas en los diferentes países serán diversas, dependiendo de los sistemas legales, las instituciones, las historias de las relaciones industriales y las tradiciones de diálogo social. Así nos lo muestran los casos en los que se han puesto en marcha políticas de flexiguridad exitosas, como los de Dinamarca, Holanda y Austria. Aunque los caminos hacia la flexiguridad son diversos, sí que se observa que son imprescindibles unos cimientos sobre los que los interlocutores sociales puedan cooperar y llegar a acuerdos. Se trata de una tradición asentada de diálogo social; de una negociación colectiva amplia en cuanto a las materias pactadas; de un cierto grado de descentralización de las políticas de mercado de trabajo; y de una coyuntura económica favorable.

5. Bibliografía

- AGUSTÍ MARAGALL, J., “El denominado ‘despido improcedente’ como alternativa a la extinción por causas objetivas y al despido colectivo: reflexión crítica y límites”, *Revista de Derecho Social*, 48, 2009.
- AUER, P., *Seguridad de los mercados laborales combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente*, Unidad de Análisis e Investigación del Empleo. Departamento de Análisis de los Mercados Económicos y Laborales. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2008. http://www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang--es/docName--WCMS_113925/index.htm
- AUER, P., BERG, J. y COULIBALY, I. “¿El trabajo estable mejora la productividad?”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol.124, 3, 2005.
- AUER, P., *La recuperación del empleo en Europa. El ejemplo de Austria, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos*, Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2002.
- BAYLOS GRAU, A. y PÉREZ REY, J., *El despido o la violencia del poder privado*, ed. Trotta, 2009.
- BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, I., “Estabilidad en el empleo, “flexiseguridad” y crisis: una aproximación desde la perspectiva de la eficiencia de las normas laborales”, *Relaciones Laborales*, 17, 2010.
- BOYER, R. *La flexibilidad del trabajo en Europa. Un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países entre 1973 y 1985*, Ministerio de Trabajo y SS, Madrid, 1986.
- BRECHT-HEITZMANN, H., “Medidas jurídicas laborales y de seguridad social para la lucha contra la crisis económica en Alemania”, *Tribuna Social*, 230, 2010.
- CALMFORS, L. “Flexicurity. An answer or a question?”, *European Policy Analysis*, 6, 2007. www.sieps.se
- COMISIÓN EUROPEA. *Consulta sobre la futura estrategia “UE 2020”*. Documento de trabajo de la Comisión, de 24 de noviembre de 2009, COM (2009) 647 final.
- COMISIÓN EUROPEA. *Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020.

- COMISIÓN EUROPEA. *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007, COM (2007) 359 final.
- COMISIÓN EUROPEA. Libro Verde *Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, 22 de noviembre de 2006, COM (2006) 708 final.
- COMISIÓN EUROPEA. Proyecto de Informe de la Comisión al Consejo. Proyecto de informe conjunto sobre el empleo 2009-2010, COM (2009) 674 final.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. Dictamen del CESE sobre *La Estrategia de Lisboa después de 2010*, ECO/OEL 267, 2009.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 30 de mayo de 2007, sobre el Libro Verde – *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, COM (2006) 708 final, 2007.
- ESCUADERO RODRIGUEZ, R.J., “Empleo y desempleo: políticas activas y políticas pasivas”, *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*, 4, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION, *The future of the European Employment Strategy: A strategy for full employment and better jobs for all*, COM 2003.
- EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, *Flexicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones*, 2007 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=117&langId=en>
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y MEGINO FERNÁNDEZ, D., “El largo y tortuoso camino de la reforma del mercado laboral español: la “flexibilidad/seguridad” como antídoto frente a la crisis”, *Estudios Financieros-Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 329-330. 2010.
- GIL Y GIL, J.L., “Seguridad versus flexibilidad en la protección contra el despido injustificado”, *Relaciones Laborales*, 15-16, 2007.
- GOERLICH PESET, J.M., “Flexiguridad y estabilidad en el empleo”, *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*, 4, 2008.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, V. “¿Es posible trasladar a España el modelo de despido austriaco?”, *Relaciones Laborales*, 12, 2010.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J. y DEL VALLE, J.M., “Contratación laboral y desempleo. Perspectiva desde la flexiseguridad”, *Relaciones Laborales*, 15-16, 2007.
- KEUNE, M. y JEPSON, M., *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*, European Trade Union Institute for Research, Education, Health and Safety, Working Paper 2007. 01, 2007.
- KLAMMER, U. “Flexicurity in a life-course perspective”, *European Review of Labour and Research*, 2, 2004. <http://trs.sagepub.com/content/10/2/282.abstract.html>.de
- LAHERA FORTEZA, J., “Las paradojas del despido libre pagado”, *Relaciones Laborales*, 2, 2009.
- MADSEN, P.K. “Security and flexibility: friends or foes?. Some observations of the case of Denmark”, Paper presented at the Lyon Conference on ‘The future of work and social protection’, OIT, 2002.
- MCQUAID, R.W. y LIDSAY, C., “The concept of employability”, *Urban Studies*, vol. 42, 2, 2005.

- MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.P., “El debate europeo sobre flexiguridad en el trabajo (reflexiones en torno al Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas)”, *Lan Harremanak*, 16, 2007.
- MONEREO PÉREZ, J.L., “La política europea de “modernización” del derecho del trabajo: la reforma social desde el garantismo flexible frente a la opción liberalizadora”, *Revista de Derecho Social*, 48, 2009.
- MONTOYA MELGAR, A., “Sobre globalización, “flexiguridad” y estabilidad en el empleo”, *Aranzadi Social*, 6, 2008.
- OECD, *Employment Outlook*, cap. 2, 1999.
- OJEDA AVILÉS, A. y GORELLI HERNÁNDEZ, J., Los contratos de trabajo temporales, *Iustel*, 2006.
- OORSCHOT, W. VAN. “Flexicurity for Dutch workers. Trends, Policies and Outcomes”, EU Cost Action 13 meeting ‘Changing labour markets, welfare policies and citizenship’, Ljubljana University, Slovenia, 8-10 Junio, 2001.
- OORSCHOT, W. VAN. “Work, welfare and citizenship. Activation and flexicurity policies in the Netherlands”, Cost Action 13 Conference ‘Social policy, Marginalisation and Citizenship’, Aalborg University, Dinamarca, 2-4 Noviembre, 2001.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la reforma del Derecho laboral ante los retos del siglo XXI, (2007/2023(INI))*, 2007.
- PÉREZ ERANSUS, B. *Políticas de activación y rentas mínimas*, Fundación Foessa, Madrid, 2005.
- PÉREZ REY, J., en, LANDA ZAPIRAIN, JUAN PABLO y SERVAIS, JEAN MICHEL, *Estudios sobre Estrategia Europea Flexiseguridad: Aproximación Crítica*, Bomarzo, Albacete, 2009.
- PÉREZ REY, J., *Estabilidad en el empleo*, Trotta, 2004.
- RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M., “La flexiguridad: una aproximación al estado actual de una política comunitaria de empleo”, *Actualidad Laboral*, 20, 2009.
- RAMOS DIAZ, J., “Flexiseguridad: seguridad laboral y modernización de la protección social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. Extraordinario 1, 2009.
- RODRIGUEZ-PIÑERO, M., “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, *Relaciones Laborales*, 15-16, 2007.
- RODRIGUEZ-PIÑERO, M., “Las transiciones en el mercado de trabajo”, *Relaciones Laborales*, 13, 2010.
- SCHMID, G. “Towards a theory of transitional labour markets” en Schmid, G. y Gazier, B. (Eds.) *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, EEUU y Reino Unido, 2002.
- SCHMID, G. “Transitional labour markets and the european social model: towards a new employment compact” en Schmid, G. y Gazier, B. (Eds.) *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, EEUU y Reino Unido, 2002.
- SUPIOT, A. *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del trabajo. Informe para la Comisión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

- SUPIOT, A., *Travail, droit et lien social*, Conferencia del Instituto Internacional de Estudios Sociales, Organización Internacional del Trabajo, 1999. <http://www.ilo.org/public/french/bureau/inst/papers/publics/supiot/>.
- TANGIAN, A. “Flexiguridad europea: conceptos (definiciones operativas), metodología (instrumentos de seguimiento) y políticas (implantaciones consistentes)”, *Lan Harremanak*, 16, 2007.
- VALDÉS DAL-RE, F. “Flexiseguridad y mercado de trabajo”, *Relaciones Laborales*, 9, 2010.
- VALDÉS, F. y LAHERA, J., *La flexiguridad laboral en España*, Fundación alternativas, 2010. <http://www.falternativas.org/laboratory/documents/documentos-de-trabajo/la-flexiseguridad-laboral-en-espana>
- VIEBROCK, E. y CLASEN, J. “Flexicurity, a state of the art review”, *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, REC-WP 01/2009. http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/recwowedisc/working_papers/working_paper_01__09
- WILTHAGEN, T. y TROS, F. “The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets”, *European Review of Labour and Research*, 2, 2004. http://trs.sagepub.com/content/10/2/166.german_abstract
- WILTHAGEN, T., *Mapping out flexicurity pathways in the European Union*, Tilburg University, 2008. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1118725

La lucha contra el cambio climático en la nueva Estrategia Europa 2020: la Unión Europea lidera la acción global

Asier García Lupiola

Profesor Agregado. E.U. de Estudios Empresariales de Bilbao.
Aulas de la Experiencia de Bizkaia. UPV-EHU

Resumen: El Consejo Europeo de diciembre de 2009, que constató la imposibilidad de lograr los objetivos previstos en la Estrategia de Lisboa, propuso concebir una nueva estrategia para 2020 que respondiera a los grandes retos que debe enfrentar la Unión Europea, entre los que destaca el cambio climático. La Estrategia Europa 2020, presentada por la Comisión en marzo de 2010 y aprobada por el Consejo Europeo en junio, asume la lucha contra el cambio climático como elemento fundamental de la actividad de la Unión para lograr el desarrollo sostenible. El objeto de análisis del presente trabajo parte de la política medioambiental europea y la estrategia europea de lucha contra el cambio climático como instrumentos que determinan el origen de la Estrategia Europa 2020; continúa con las propuestas más recientes presentadas por la Unión al objeto de internacionalizar sus planteamientos medioambientales y estructurar una alianza mundial capaz de consensuar un acuerdo post-Kyoto respecto a los elementos que configuran dicha Estrategia; para centrarse, finalmente, en su contenido específico y constatar que su desarrollo ofrece a la Unión un instrumento que le posibilitará mantener su liderazgo en la lucha contra el cambio climático.

Palabras clave: Unión Europea, Estrategia Europa 2020, política medioambiental, cambio climático, desarrollo sostenible, alianza mundial

Índice: 1. Introducción 2. La política europea de medio ambiente y la lucha contra el cambio climático 2.1. La normativa fundamental europea de medio ambiente 2.1.1. La configuración de una política medioambiental europea 2.1.2. Las Características principales de la política de medio ambiente 2.2. Los Programas sobre Medio Ambiente y sobre Cambio Climático 2.2.1. El Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente 2.2.2. El Programa Europeo sobre Cambio Climático 2.3. La política medioambiental y la política energética 2.3.1. De la energía al medio ambiente 2.3.2. La estrategia europea para una energía sostenible 3. La internacionalización de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático 3.1. La estrategia europea de lucha contra el cambio climático 3.1.1. Europa ante las consecuencias económicas del cambio climático 3.1.2. La concreción de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático 3.2. La alianza mundial contra el cambio climático 3.2.1. La necesidad de actuar a nivel mundial contra el cambio climático 3.2.2. La propuesta europea a favor de una alianza mundial 3.3. Las propuestas europeas para un acuerdo post-Kyoto: de Bali a Copenhague 3.3.1. El

Camino hacia Copenhague 3.3.2. El resultado de Copenhague 4. El fundamento de la Estrategia Europa 2020 en el ámbito de la lucha contra el cambio climático 4.1. La lucha contra el cambio climático en la estrategia económica europea para 2020 4.1.1. La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador 4.1.2. Una economía más eficaz, más verde y más competitiva 4.2. La necesaria acción mundial para hacer frente al cambio climático 4.2.1. La intensificación de los retos mundiales 4.2.2. La estrategia para revitalizar la acción mundial en la lucha contra el cambio climático 4.3. Las propuestas europeas para un acuerdo post-Kyoto: camino a Cancún 4.3.1. La aplicación del Acuerdo de Copenhague y la preparación de la Conferencia de Cancún 4.3.2. La Unión Europea debe fortalecer su liderazgo en la lucha contra el cambio climático 5. Conclusiones 6. Bibliografía.

1. Introducción

El Consejo Europeo, en su reunión de 10 y 11 de diciembre de 2009, hacía pública la necesidad de evaluar el impacto de la Estrategia de Lisboa y concebir una nueva estrategia para 2020 que respondiera a los importantes desafíos estructurales a los que se enfrenta la Unión Europea.

Según lo recogido en las conclusiones del citado Consejo, la incidencia económica y social de la actual crisis internacional hace necesario definir una nueva estrategia, ambiciosa y actualizada. Dicha estrategia debe hacer frente a tres tipos de retos: los derivados del envejecimiento de la población, de las crecientes desigualdades y del cambio climático. Para ello, las diferentes políticas europeas deben centrarse en reformas a largo plazo con dos objetivos fundamentales: mejorar la competitividad e incrementar el potencial de crecimiento sostenible de la Unión Europea.

Como cabe apreciar, la lucha contra el cambio climático, tendente a la consecución de un desarrollo sostenible, es un elemento fundamental de la Estrategia post-Lisboa y constituye un referente básico de la actividad de la Unión, tanto dentro como fuera del territorio europeo. Ahora bien, se trata de una materia sobre la que la Unión ya posee una extensa experiencia, no en vano sus propuestas, ante las evidencias del calentamiento global del planeta hechas públicas por la comunidad científica desde finales de los años ochenta, han tenido como objetivo tratar de limitar sus consecuencias sobre los seres humanos, el medio ambiente y la economía.

No obstante, al margen de que la configuración de la política de medio ambiente ha tenido lugar por medio de los diferentes Tratados modificativos (partiendo del Acta Única Europea) y se ha desarrollado a través de diferentes acciones y programas, lo cierto es que la Estrategia post-Lisboa en esta materia tiene su fundamento en la actividad que la Unión ha desarrollado en los últimos años con el fin de lograr el cambio a una economía más segura, sostenible y con un bajo nivel de emisiones de gases de efecto invernadero. La estrategia europea planificada hasta la fecha, y que es la base de la Estrategia post-Lisboa, ha supuesto que la Unión Europea lidere la lucha global contra el cambio climático mediante una alianza que agrupa tanto a países industrializados como en desarrollo.

Siguiendo esa línea argumental, el presente trabajo tiene por objetivo analizar la estrategia europea de lucha contra el cambio climático, en cuanto instrumento indispensable para hacer frente a dicho fenómeno, el cual constituye un reto fundamental al que debe enfrentarse la Unión para lograr el objetivo de crecimiento sostenible, establecido como tal en la Estrategia post-Lisboa por el Consejo Europeo.

Como se ha dicho, la Estrategia post-Lisboa tiene su origen en los instrumentos principales con los que la Unión Europea cuenta hoy día para tratar de lograr el objetivo del desarrollo sostenible y hacer frente al cambio climático como son, por un lado, la política común de medio ambiente actualizada con el Tratado de Lisboa y, por otro, la estrategia adoptada para luchar contra el cambio climático. De este modo, tanto la vigente política medioambiental europea como los programas europeos de medio ambiente y de adaptación al cambio climático serán objeto de análisis.

Al mismo tiempo, la internacionalización de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático por medio de una alianza mundial que agrupa a países industrializados

y en desarrollo, con el objetivo de consensuar un acuerdo que sustituya al Protocolo de Kyoto cuando éste expire, constituye el sustrato de la Estrategia post-Lisboa en esta materia. Por ello, la actividad internacional de la Unión y su participación en los foros en los que se abordan las consecuencias del calentamiento global y las vías para hacerles frente, constituyen a su vez objeto de análisis. Las propuestas europeas realizadas durante 2009 para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático celebrada en Copenhague son, tras su fracaso, las mismas que la Unión mantiene durante 2010 para la Conferencia de Cancún y el contenido evidente de la Estrategia post-Lisboa en lo que a la lucha contra el cambio climático se refiere. Así ha quedado manifestado en la estrategia europea para revitalizar la acción mundial en la lucha contra el cambio climático, cuyos objetivos específicos se han integrado en la estrategia económica europea para 2020, hecha pública en marzo de 2010. Esta última, denominada *Europa 2020*, es la concreción de lo que hemos denominado Estrategia post-Lisboa y será analizada, especialmente, en lo que a los objetivos de protección medioambiental y lucha contra el cambio climático se refiere.

El presente análisis posibilitará comprobar si la Unión Europea está en disposición de seguir liderando la lucha contra el cambio climático, tanto en lo que se refiere a agrupar diferentes países en torno a sus propuestas, como especialmente en lo relativo a su capacidad de influencia en la toma de decisiones en los foros internacionales, comparando los resultados de los mismos con las propuestas europeas. Ello permitirá conocer qué aspectos concretos de la Estrategia Europa 2020 deberán ser reforzados en el ámbito de la lucha contra el cambio climático para facilitar en lo posible la consecución del objetivo de incrementar el potencial de crecimiento sostenible de la Unión Europea.

2. La política europea de medio ambiente y la lucha contra el cambio climático

2.1. La normativa fundamental europea de medio ambiente

2.1.1. La configuración de una política medioambiental europea

Los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas no regularon el establecimiento de una Política Común de Medio Ambiente. Sus orígenes se sitúan dos décadas después de la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) cuando, a comienzos de la década de los setenta, entre las exigencias de desarrollo económico se empezaron a utilizar conceptos como calidad de vida o respeto del entorno. Para entonces, el incipiente movimiento ecologista internacional había logrado llegar a una opinión pública que comenzaba a tomar en consideración el medio ambiente. Esto tuvo su reflejo en la agenda internacional, de modo que en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 se hacía pública la “Declaración de Estocolmo”, por la que se planteó la necesidad de preservar los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Tras la misma, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de las Comunidades Europeas emitían en la Cumbre de París de

octubre de 1972 una declaración política en la que se reconocía la necesidad de un crecimiento económico ligado a la mejora de la calidad de vida y a la protección del medio ambiente y sus recursos, fijando al mismo tiempo los principios básicos de lo que sería la política medioambiental de la Comunidad.

Si bien durante las décadas de los años setenta y ochenta se adoptaron los tres primeros Programas de Acción en el ámbito del medio ambiente, no fue hasta el Acta Única Europea (AUE) cuando la Comunidad dispuso de la normativa que iniciaba el desarrollo de la política medioambiental europea. El AUE, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de julio de 1987, introdujo en el ámbito comunitario la regulación de nuevas políticas, como el medio ambiente. De este modo, incorporó en la Tercera Parte del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), que regula las políticas comunitarias, el Título correspondiente al Medio Ambiente que estableció los objetivos de la Comunidad en esta materia y los principios para alcanzarlos.

Asimismo, el AUE especificó que “las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad”. Esta novedad respondía a la constatación de que las consideraciones ambientales incidían sobre determinadas políticas como agricultura, energía, industria, transportes o turismo, por lo que se veía necesario formular una estrategia global de protección medioambiental. Ello suponía que, junto a la política específica de medio ambiente, se integraban las preocupaciones del medio ambiente en las demás políticas comunitarias y, más concretamente, se ligaba la actuación en materia de medio ambiente con la solución de los problemas socioeconómicos.

El Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, amplió tanto los objetivos de la Unión en materia medioambiental como los principios en los que debía fundamentar su actuación en esta materia. El nuevo texto impulsó la línea marcada por el AUE en el sentido de integrar el objetivo medioambiental en todas las políticas europeas. Fruto de ello fue la propuesta de la Comisión de 1993 plasmada en el Libro Blanco sobre crecimiento y empleo¹.

Aunque no se trataba de un documento elaborado exclusivamente desde una perspectiva medioambiental, el texto de la Comisión contenía referencias importantes respecto al medio ambiente y su relación con el ámbito económico. En este sentido, se avanzaban las líneas de actuación para fomentar el empleo y la competitividad de las empresas, sin que estas últimas tuvieran que eludir la legislación ambiental en su normal actividad. Así, la Comisión insistía en que las actividades dirigidas a la protección del medio ambiente contienen grandes posibilidades de generación de empleo, apartándose de este modo “de las visiones defensoras de la existencia de una relación de carácter negativo entre empleo y medio ambiente” y siguiendo, en cambio, una “línea de integración de las visiones ecológicas y económicas, otrora antagónicas”². Al mismo tiempo, la Comisión sugirió considerar el respeto al medio ambiente como un elemento diferenciador y constitutivo de ventajas competitivas de las empresas, al objeto de explotar el entonces creciente mercado de “productos verdes”.

¹ Comisión Europea (1993), *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.

² Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (2002), *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Alianza, Madrid, p. 299.

Las siguientes novedades fueron aportadas por el Tratado de Ámsterdam, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de mayo de 1999. Este texto reforzó la protección medioambiental como objetivo de la Unión, subrayando la importancia del logro del desarrollo sostenible como una de sus principales metas. Asimismo, democratizó esta política por cuanto que su procedimiento legislativo general pasaba a ser la codecisión, habilitando con ello un mayor grado de intervención del Parlamento Europeo en el ámbito normativo medioambiental.

El Tratado de Niza no estableció modificación alguna en la política europea de medio ambiente. De este modo, el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2010, ha introducido las últimas novedades hasta la fecha. Así, la normativa fundamental europea ha quedado compuesta por el TUE y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que sustituye al TCE. La mayor virtud del Tratado de Lisboa consiste en que ha rescatado a la Unión del estancamiento en que se encontraba desde mediados de 2005 a raíz de los referendos sobre la Constitución Europea de Francia y Países Bajos en los que venció el “no”. Lo cierto es que el nuevo texto contiene la mayor parte de las novedades que aportaba la fallida Constitución, lo que se refleja nítidamente en el ámbito del medio ambiente. Las modificaciones aportadas por el Tratado de Lisboa han configurado la normativa básica que estructura la política medioambiental europea vigente en la actualidad, incorporando la lucha contra el cambio climático como objetivo específico de la misma.

2.1.2. Las características principales de la política de medio ambiente

Los textos jurídicos fundamentales de la Unión Europea –TUE y TFUE– recogen los principios legales de la Política de Medio Ambiente que orientan y limitan la actuación de las instituciones y que se regulan de manera más específica por medio de los programas de acción ambiental así como por las disposiciones que los desarrollan³.

El TUE establece como objetivo de la Unión Europea el desarrollo sostenible. Lo hace en su artículo 3 y en una doble perspectiva, tanto interior como exterior. En efecto, el número 3 de dicho precepto recoge, con respecto al mercado interior, que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa”, el cual se basará en tres elementos: un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado y “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. Mientras que, más adelante, el número 5 afirma que “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores”, lo que supone contribuir, entre otras metas, al “desarrollo sostenible del planeta”.

El establecimiento del desarrollo sostenible como objetivo de la Unión, superando el ámbito de la política de medio ambiente, conlleva una evidente influencia de esta sobre las demás políticas de la Unión. A este respecto, el TFUE recoge expresamente que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible” (art. 11 TFUE). Ello requiere un equilibrio proporcionado entre prosperidad

³ En este apartado, nos atenemos a las “Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 115 de 9 de mayo de 2008.

económica, justicia social y un medio ambiente saludable, que hay que perseguir de manera simultánea: “Las políticas que favorecen el medio ambiente pueden resultar positivas para la innovación y la competitividad. Éstas, a su vez, estimulan el crecimiento económico, que es esencial para el cumplimiento de los objetivos sociales”⁴.

Aunque usualmente se habla de *política europea de medio ambiente*, lo cierto es que no nos encontramos ante una política común derivada de una competencia exclusiva de la Unión. Esta materia constituye una competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros (art. 4.2. TFUE), lo que no obsta para reconocer que existe un elevado nivel de coordinación entre todos ellos, facilitado por la normativa recogida en el Título XX del TFUE, compuesta por los artículos 191 a 193.

El primero de esos tres preceptos establece en su número 1 los objetivos concretos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
- la protección de la salud de las personas;
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático.

La necesidad específica de luchar contra el cambio climático con medidas internacionales es una adición realizada por el Tratado de Lisboa –que ni siquiera se recogía en la Constitución Europea–, reflejo de la relevancia que para la Unión ha adquirido dicha cuestión.

Según el número 2, la Unión debe lograr un nivel de protección medioambiental elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones del territorio de la Unión. Como se ve, esta política trata de garantizar el derecho de todos los ciudadanos de la Unión a disfrutar del mismo nivel de protección medioambiental así como el derecho de las empresas a operar en las mismas condiciones de competencia, pero de modo flexible, pues deben respetarse las distintas circunstancias de cada país tanto como sea posible.

El mismo párrafo enumera los cuatro principios en los que se basa la política de medio ambiente: cautela, acción preventiva, corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma y el de “quien contamina paga”. La Comisión, en el texto de 2006 ya citado, identifica el significado de cada uno de ellos:

- El principio de cautela significa que en caso de que haya indicios claros de que existe un problema medioambiental incipiente, se tomen medidas cautelares incluso cuando no se posee confirmación científica completa.
- El principio de acción preventiva responde a la concepción de que la mejor política de protección del medio ambiente consiste en intentar evitar cualquier forma de contaminación o deterioro del mismo, en lugar de reparar los efectos de una acción perjudicial después de que ésta haya tenido lugar y cuando los daños son inevitables.

⁴ Comisión Europea (2006a), *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la UE*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo, p. 3.

- El principio de corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma de su producción supone aplicar de manera inmediata la solución correspondiente, al objeto de neutralizar al máximo los efectos de los ataques y evitar una posible progresión incontrolable de los mismos. Este principio sirve también de fundamento para la gestión de los desechos contaminantes en el lugar de su producción, restringiendo sus desplazamientos y evitando así las peligrosas consecuencias de posibles accidentes.
- El principio de “quien contamina paga” establece una orientación fundamental en el desarrollo de la regulación del medio ambiente. Ello se debe a que, para aplicar dicho principio, es necesario:
 - determinar las actuaciones degradantes del medio ambiente susceptibles de constituir hechos que den lugar a responsabilidad,
 - articular una reglamentación que identifique las infracciones que dan lugar a perjuicios que haya que reparar; y que individualice a las personas a quienes sea imputable la infracción.

Además de respetar los principios expuestos, la Unión tendrá en cuenta en la elaboración de la política medioambiental (número 3 del art. 191 TFUE):

- los datos científicos y técnicos disponibles;
- las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión;
- las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción;
- el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto, y
- el desarrollo equilibrado de sus regiones.

Las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos de la política de medio ambiente serán adoptadas “con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones” (art. 192.1 TFUE). Es decir, la codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo prima a la hora de desarrollar normativamente la política medioambiental europea⁵. Asimismo, con arreglo al mismo procedimiento, ambas instituciones adoptarán los programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse (art. 192.3 TFUE).

El tercero y último de los artículos que componen el Título dedicado a la política medioambiental (art. 193 TFUE), posibilita que cada Estado miembro adopte medidas de mayor protección que las recogidas en la normativa europea, siempre que sean compatibles con las mismas. Puesto que el medio ambiente constituye una competencia que la Unión comparte con los Estados miembros, esta situación supone la aplicación del principio de subsidiariedad, en cuanto que la Unión establece unos niveles mínimos de protección medioambiental que

⁵ Existen unas pocas excepciones a dicha regla general, de modo que determinados ámbitos serán objeto de decisión exclusiva del Consejo (art. 192.2 TFUE): las disposiciones esencialmente de carácter fiscal; las medidas que afecten a la ordenación territorial, a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos, o a la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos; y las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. No obstante, el Consejo podrá disponer que el procedimiento legislativo ordinario sea aplicable a dichos ámbitos inicialmente exceptuados.

se imponen a los países miembros, los cuales pueden, en el ejercicio de sus propias competencias, superarlos, pero en ningún caso reducirlos.

2.2. Los Programas sobre Medio Ambiente y sobre Cambio Climático

2.2.1. El Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente

Como se ha mencionado, los Tratados Constitutivos no contenían una regulación medioambiental común para los Estados miembros, lo que provocó que la existencia de diferentes legislaciones nacionales alterara las reglas de la libre competencia. Ante esta situación, los dos primeros Programas de Acción sobre Medio Ambiente (1973-1976 y 1976-1983) se establecieron con el fin de aproximar las legislaciones estatales en materias tales como la contaminación, el ruido y los residuos, fijando así unos estándares comunitarios iniciales de calidad ambiental. Estos programas definieron los principios que iniciarían la vertebración de la política medioambiental europea, a saber, prevención y toma de medidas para evitar los daños, evaluación del impacto ambiental, mejora de los conocimientos científicos y técnicos, principio de “quien contamina paga” y fomento de una opinión pública de protección medioambiental.

A pesar de constituir un primer paso esperanzador, los dos primeros programas tuvieron que enfrentarse a un contexto adverso marcado por la crisis del petróleo y la consiguiente recesión económica. Además, debe subrayarse que adolecían de la falta de concreción de los medios o instrumentos operativos para cumplir las metas previstas. No obstante, debe reconocerse que “pusieron los pilares para la defensa de los intereses ambientales en la Comunidad y fijaron como gran objetivo la utilización racional de los recursos naturales compatible con el desarrollo económico”⁶.

Los siguientes Programas de Acción introdujeron importantes cambios cualitativos. Así, el Tercer Programa (1983-1987) identificó un objetivo general de protección del medio ambiente para el conjunto de las políticas comunitarias. Se producía un evidente avance con respecto a la situación inicial, puesto que el problema central en esta materia “dejó de ser la existencia de divergencias normativas entre los Estados miembros que pudieran afectar al buen funcionamiento del mercado común. La preocupación por la calidad del medio ambiente se insertaba así en el mismo concepto de la economía”⁷. Estas consideraciones estuvieron presentes en las negociaciones que dieron lugar al Acta Única Europea y fundamentan el avance que este texto traería en la materia que nos ocupa y al que ya nos hemos referido en el anterior epígrafe.

El Cuarto Programa (1987-1992) continuó con la integración en otras políticas comunitarias de los aspectos medioambientales e inició la creación de los instrumentos adecuados para el desarrollo estable de la política ambiental. De este modo, entre los elementos organizativos debe destacarse la creación de la Agencia Europea de Medio Ambiente en 1990 (puesta en

⁶ Cuenca García, E. (2007), *Economía de la Unión Europea*, Pearson-Prentice Hall, Madrid, p. 419.

⁷ *Ibidem*, p. 421.

marcha cuatro años más tarde) y entre los elementos financieros la creación en 1992 de LIFE, instrumento financiero específico para la protección del medio ambiente.

El Quinto Programa (1992-2002) tuvo como fundamento directo la Declaración del Consejo Europeo de Dublín de 1990, en la que se recogía el desarrollo sostenible como objetivo de la Comunidad Europea que quedaría establecido posteriormente con la reforma operada por el TUE. Dicha Declaración definía el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. El objetivo general de este programa consistió en orientar progresivamente el modelo de crecimiento europeo hacia el desarrollo sostenible mediante el cambio de las pautas de producción y consumo. Se trataba de crear el marco adecuado para un nuevo planteamiento del medio ambiente y de la actividad y desarrollo económico y social. Así, se pretendía la instauración en la Unión de una política medioambiental horizontal, es decir, “una política capaz de extender su contenido hacia todas las acciones de la Unión y de sus Estados miembros, con el fin de evitar, en la medida de lo posible, consecuencias graves sobre los ecosistemas y la calidad de vida de los ciudadanos”⁸.

A comienzos de 2001 la Comisión dio a conocer su propuesta para el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente, en el que recogía la evaluación global del Quinto Programa de Acción⁹. La Comisión consideró necesario la adopción de una serie de medidas globales para evitar que el medio ambiente europeo siguiera deteriorándose, medidas que constituirían la estrategia de la Unión a favor del desarrollo sostenible a lo largo de la primera mitad del siglo XXI¹⁰. En opinión de la Comisión, la política europea de medio ambiente debía aplicar una estrategia innovadora y al mismo tiempo buscar nuevas formas de trabajar conjuntamente con una sociedad cada vez más preocupada por cuestiones como el cambio climático, la disminución de la biodiversidad, la degradación de suelos, el creciente volumen de residuos y el ruido, muestras claras de deterioro medioambiental evitable e incompatible con el desarrollo sostenible.

Siguiendo las pautas marcadas por la Comisión, en julio de 2002, el Parlamento y el Consejo aprobaron el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente para el período 2002-2012¹¹. El Programa desarrolla la normativa fundamental recogida en los Tratados en lo que respecta a la Política de Medio Ambiente de la Unión, estableciendo los objetivos, las prioridades y los principales ejes estratégicos vigentes en la actualidad. Para ello, determina cuatro ámbitos de acción:

⁸ Nieto Solís, J. A. (2005), *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Pirámide, Madrid, p. 218.

⁹ Comisión Europea (2001), *Comunicación al Consejo al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”*, COM (2001) 31 final.

¹⁰ En todo caso, la Comisión no era absolutamente negativa, pues constataba el hecho de haber conseguido avances en la protección medioambiental como la mejora del tratamiento de aguas residuales, una notable reducción de emisiones industriales de sustancias tóxicas y la disminución de la acidificación de bosques y ríos.

¹¹ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002, DOCE L 242/1, de 10 de septiembre de 2002.

- Cambio climático: es considerado el principal reto para los próximos diez años. La meta que se determina a corto plazo es alcanzar los objetivos del Protocolo de Kyoto, es decir, reducir en un 8% las emisiones de gases de efecto invernadero para el periodo 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990. A más largo plazo, para 2020, sería necesario reducir dichas emisiones entre el 20 y el 40% mediante un acuerdo internacional eficaz.
- Naturaleza y biodiversidad: el objetivo consiste en proteger y restaurar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales, poniendo fin al empobrecimiento de la biodiversidad en la Unión Europea y en el mundo.
- Medio ambiente, salud y calidad de vida: el objetivo consiste en alcanzar una calidad del medio ambiente que contribuya a garantizar la salud pública, de modo que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana, para lo que se fomenta también un desarrollo humano sostenible.
- Gestión de los recursos naturales y de los residuos: el objetivo en esta materia es velar por que el consumo de los recursos renovables y no renovables no supere el umbral de lo soportable por el medio ambiente, especificándose en lo que respecta a los residuos una reducción del 20% para el año 2010 y del 50% para 2050.

Con el fin de hacer frente a los retos que se plantean en la actualidad en materia de medio ambiente, el Sexto Programa establece la necesidad de superar el enfoque estrictamente legislativo y sustituirlo por otro estratégico. Este enfoque debe utilizar instrumentos y medidas diferentes para influir en las decisiones adoptadas por las empresas, consumidores, políticos y ciudadanos. El Programa, manteniendo lo recogido en la Comunicación de la Comisión, propone cinco ejes prioritarios de acción estratégica (para cada uno de los cuales se proponen acciones específicas):

- mejorar la aplicación de la legislación en vigor,
- integrar el medio ambiente en otras políticas,
- colaborar con el mercado,
- implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos
- y tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio.

Cumpliendo con lo establecido en la Decisión, en abril de 2007 la Comisión emitió el correspondiente informe sobre la revisión del Sexto Programa de Medio Ambiente¹². En él, evaluó positivamente los progresos conseguidos hasta ese momento en los cuatro ámbitos prioritarios, pero, al mismo tiempo, señalaba que sería todavía necesario llevar a cabo considerables esfuerzos para conseguir un desarrollo ambientalmente sostenible. La Comisión propuso una serie de mejoras estratégicas de la política de medio ambiente, entre las que destacan mejorar la cooperación internacional por medio de la promoción del

¹² Comisión Europea (2007a), *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de abril de 2007, relativa a la revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente*, COM (2007) 225 final.

desarrollo sostenible en el mundo entero, mejorar la forma de legislar en el ámbito del medio ambiente y promover la integración de las consideraciones ambientales en las demás políticas.

La progresiva configuración de la política medioambiental europea y su desarrollo por medio de los diferentes programas ha dado lugar a una de las características que definen a la Unión Europea, de tal modo que, al margen de que se constaten dudas en torno a la práctica de dicha política, lo cierto es que “verde” se ha convertido para la ciudadanía en un atributo, en una marca, que otorga un alto nivel de legitimidad a la Unión y de identificación con la misma¹³. Precisamente, el informe de la revisión del Sexto Programa de Medio Ambiente coincidió en el tiempo con el Eurobarómetro que constató el punto álgido de confianza de la ciudadanía con respecto a la Unión en esta materia. En efecto, en 2007 el 73% de los ciudadanos europeos mostraban una clara preferencia por una actuación conjunta de la Unión Europea con los Estados miembros a la hora de proteger el medio ambiente frente a una actuación individual de los segundos¹⁴.

2.2.2. El Programa Europeo sobre Cambio Climático

Un año antes de lanzar su propuesta para el sexto Programa de Acción, a comienzos del año 2000, la Comisión propuso poner en marcha una estructura destinada a identificar y preparar la ejecución de las medidas de lucha contra el cambio climático¹⁵. Se trataba del Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) cuyo objetivo consiste en permitir a todas las partes interesadas participar en los trabajos preparatorios de las políticas y medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El Primer PECC se puso en marcha en junio de 2000.

La estructura del programa está coordinada por un Comité directivo, formado por representantes de todos los servicios de la Comisión que participan en el PECC, que se encarga de la gestión y coordinación global del Programa. El Comité creó grupos de trabajo sobre problemas específicos vinculados al cambio climático¹⁶. Los grupos de trabajo creados en el marco del PECC reúnen a las partes interesadas competentes en algunos sectores económicos, en particular, representantes de la Comisión y los Estados miembros, pero también de industrias y organizaciones no gubernamentales. Sobre la base de los informes presentados cada año por el PECC, la Comisión elabora propuestas concretas que contienen instrumentos

¹³ Lenschow, A. y Sprungk, C. (2010), “The Myth of a Green Europe”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, nº 1, p. 133.

¹⁴ El estallido de la crisis en 2008 perjudicó la confianza general de los ciudadanos en la Unión Europea, que tendían a preferir actuaciones exclusivas de sus Estados en numerosas materias; sin embargo, en lo que se refiere a la protección medioambiental todavía el 67% apostaba por la participación de la Unión. Vid. Eurobarometer 68 (Autum 2007) y Eurobarometer 70 (Autum 2008), http://ec.europa.eu/public_opinion

¹⁵ Comisión Europea (2000), *Comunicación de 8 de marzo de 2000, sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, “Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático” (PECC)*, COM (2000) 88 final.

¹⁶ Los primeros grupos de trabajo creados (primera fase del Primer PECC) se centran en el transporte, la industria, el suministro de energía, el consumo de energía y los mecanismos de flexibilidad. Otros grupos (segunda fase del PECC) se refieren a los desechos, la agricultura o la investigación.

tales como reglamentos técnicos, medidas fiscales, acuerdos voluntarios o instrumentos de flexibilidad.

Las autoridades de la Unión han constatado que la aplicación del conjunto de medidas adoptadas en el seno del PECC, las acciones que a nivel interno han ido adoptando los Estados miembros y la reestructuración de la industria europea –particularmente, en los nuevos países miembros provenientes del Este del continente– han supuesto un positivo impacto combinado en la lucha contra el cambio climático, por cuanto que las emisiones de gases de efecto invernadero se han reducido¹⁷.

Ahora bien, los datos hechos públicos en 2006 presentaban una diferente situación para los anteriores quince Estados miembros (UE-15) y para el conjunto completo de la Unión (en 2006, todavía UE-25). Así, mientras que para el año 2003 la UE-25 había reducido en conjunto sus niveles de emisiones en un 8% con respecto a 1990 y se esperaba que la reducción alcanzase el 9,3% para 2010 en caso de adoptar y aplicar medidas adicionales, la UE-15 sólo había logrado reducir sus emisiones para 2003 en el 1,7% con respecto a 2003, si bien se entendía que con la aplicación de las medidas entonces ya adoptadas alcanzarían una reducción del 6,8% para 2010, que podría llegar también al 9,3% en caso de adoptar y aplicar medidas adicionales.

En febrero de 2005 la Comisión elaboró una Comunicación en la que expresaba sus consideraciones sobre la base de un análisis de los efectos del cambio climático y de los costes y beneficios de una acción en este ámbito¹⁸. En la misma anunciaba la puesta en marcha del Segundo Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC II). Este documento estableció las bases de la estrategia de la Unión Europea sobre lucha contra el cambio climático. En él, la Comisión expresaba la necesidad de que la estrategia de lucha contra el cambio climático se desarrollase en cuatro ámbitos distintos:

- La ampliación de la lucha contra el cambio climático a todos los países contaminantes (con responsabilidades comunes pero diferenciadas) y sectores implicados (modos de transporte en general, deforestación, etc.).
- La potenciación de la innovación, que incluye la aplicación y el despliegue de las tecnologías existentes, y el desarrollo de nuevas tecnologías.
- La utilización y el refuerzo de los instrumentos basados en el mercado (como el comercio de derechos de emisión introducido por la Unión).
- La realización de esfuerzos de adaptación al cambio climático, a los niveles preventivos y curativos en función de las regiones y de los sectores económicos más afectados.

La concreción de estos elementos debe realizarse mediante otras tantas acciones:

- Garantizar la aplicación inmediata y efectiva de las políticas acordadas con el fin de alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% con respecto al nivel de 1990, fijado en el Protocolo de Kyoto.

¹⁷ Comisión Europea (2006b), *The European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change*, OPO-CE, Bruselas-Luxemburgo, p. 7.

¹⁸ Comisión Europea (2005), *Comunicación de 9 de febrero de 2005, "Ganar la batalla contra el cambio climático mundial"*, COM (2005) 35.

- Fomentar la sensibilización de los ciudadanos para permitir una modificación de su comportamiento, en particular mediante el lanzamiento de una campaña de sensibilización de alcance comunitario.
- Intensificar y orientar mejor la investigación, por una parte, para mejorar los conocimientos sobre el cambio climático y sus repercusiones a escala mundial y local; y, por otra, para desarrollar estrategias que mitiguen el cambio climático y presenten una buena relación coste-eficacia (en particular, en los ámbitos de la energía, los transportes, la agricultura y la industria), así como estrategias de adaptación al cambio climático.
- Fortalecer la cooperación con terceros países, por una parte, a nivel científico y de transferencia de tecnologías respetuosas con el clima; y, por otra parte, y de manera específica con los países en desarrollo, mediante la elaboración de políticas de desarrollo respetuosas con el clima y el refuerzo de las capacidades de adaptación de los países más vulnerables.

Adelantándose a lo que recogería el Informe Stern, la Comisión expuso en su Comunicación una idea general, pero clara, de los costes y beneficios de luchar contra el cambio climático mediante la reducción de los gases de efecto invernadero que permitiera limitar el aumento de las temperaturas del planeta a 2°C con respecto al nivel preindustrial. Así, los beneficios derivan principalmente de la prevención de los daños resultantes del cambio climático, tales como el aumento del nivel del mar y las inundaciones, la reducción de los recursos de agua potable, los riesgos para la salud, la modificación de los ecosistemas, los perjuicios para las economías basadas en la agricultura o el turismo, la multiplicación de los riesgos de incendio y fenómenos climáticos extremos (tempestades, olas de calor) con el consiguiente aumento de los costes y gastos en materia de seguro, etc. Sin embargo, resulta difícil evaluar de forma precisa el importe de los beneficios de tal acción.

También resulta difícil evaluar los costes de la acción, costes que se deberían, principalmente, a la reestructuración de los sistemas de transporte y de producción, así como a la utilización de la energía. Por otra parte, estos costes aumentarían significativamente en caso de inacción por parte de los otros grandes países productores de gases de efecto invernadero. Según la Comisión, una política de lucha contra el cambio climático menos ambiciosa no es una buena alternativa, ya que no permitiría lograr los objetivos fijados e implicaría costes suplementarios debidos al propio cambio climático.

En octubre de 2005 se puso en marcha el PECC II, con nuevas medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, en sinergia con la estrategia de Lisboa para impulsar el crecimiento sostenible. Al margen de los grupos de trabajo ya creados en el primer programa, se establecieron otros en materia de emisiones de vehículos ligeros y aviación, así como fijación y almacenamiento del carbono.

En el marco del PECC se han adoptado por parte de la Unión Europea numerosas normas y medidas para reducir las emisiones. Posiblemente, la acción más importante llevada a cabo en este ámbito sea el Régimen Europeo de Derechos de Emisión (RECDE), “primer y más importante sistema internacional de límites máximos de derechos de emisión” que “se ha transformado en el eje principal y en la seña de identidad de la estrategia europea contra

el cambio climático”¹⁹. El RECDE se aplicó de manera experimental en el período 2005-2007 al objeto de desarrollar la infraestructura necesaria para aplicarlo de manera eficaz en el período 2008-2012, es decir, en el período de cumplimiento obligatorio del Protocolo de Kyoto. Vistos los resultados de la fase experimental, la Comisión estableció una reducción más estricta del volumen de emisiones (el 6% con respecto a los niveles de 2006), con el fin de cumplir las correspondientes obligaciones internacionales. Lo cierto es que los datos mejoraban las previsiones realizadas por la Comisión en 2006, pues según lo publicado por el Eurostat en 2010, la UE-27 había reducido sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2008 en el 11,2 % con respecto a los datos de 1990²⁰.

2.3. La política medioambiental y la política energética

2.3.1. De la energía al medio ambiente

Como ya se ha mencionado, la normativa comunitaria establece que las exigencias de la protección medioambiental deben integrarse en la definición y en la realización de las políticas de la Unión, particularmente con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (art. 11 TFUE). Ello es especialmente apreciable actualmente en lo que se refiere a la política energética europea, a la que nos referiremos brevemente.

Lo cierto es que hasta el Tratado de Lisboa no ha existido una política energética común en el sentido convencional, de modo que no era regulada como tal en los Tratados, sino que únicamente se determinaba que para el logro de los objetivos de la Unión se adoptarán “medidas en el ámbito energético” (letra u del anterior art. 3.1 TCE). No obstante, los mecanismos de cooperación desarrollados en esta materia habían posibilitado que de facto existiese una política común, lograda “a través de la suma de políticas nacionales y un diálogo político y de cooperación internacional”²¹.

La política energética de la Unión ha pasado por diferentes etapas hasta llegar a la situación actual en la que existe una relación directa entre la misma y la protección medioambiental. Los primeros pasos en la estructuración de una cooperación energética entre los Estados miembros tuvieron lugar tras la entrada en vigor de los Tratados de Roma, con las primeras propuestas para una unidad de mercado en este ámbito. No obstante, no fue hasta el padecimiento de las consecuencias de la crisis del petróleo de 1973 cuando se optó por potenciar una política común.

En efecto, la gravedad de la situación se reflejó en la vulnerabilidad de Europa por su dependencia energética del exterior y la falta de solidaridad entre los países miembros, lo que requería fortalecer la cooperación. Tras la segunda crisis de 1979, se puso en marcha un plan para lograr un uso racional de la energía, al objeto de mantener el suministro energético y

¹⁹ Pérez de las Heras, B. (2009), “La Unión Europea como actor de gobernanza climática”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 16, p. 130.

²⁰ EUROSTAT (2010), *The EU in the World. A statistical portrait*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, p. 22.

²¹ Cuenca García, E., *op. cit.*, p. 368.

hacerlo con un coste relativamente barato, condiciones indispensables para el sostenimiento del modelo económico-social europeo. Desde finales de la década de los años 80, se trabajó en la consecución de un mercado interior de la energía, potenciando la libre circulación.

A partir de 1999 se adoptó un enfoque equilibrado de la política energética europea en la que se tomaba en consideración, junto a la competitividad y a la seguridad, el medio ambiente. A principios de 2007 la Unión presentó la estrategia para desarrollar una política energética con dos objetivos que la vinculan directamente con la política medioambiental y la materia que nos ocupa: por un lado, el compromiso decidido a favor de una economía de bajo consumo, de energía más segura, más competitiva y más sostenible; por otro, la pretensión de que dicha política sirva para abordar la cuestión del cambio climático.

Dicho enfoque se vio fortalecido por el Tratado de Lisboa, que introduce como novedad la regulación independiente de esta materia en el Título XXI del TFUE, es decir, contigua a la normativa medioambiental. Su único precepto (art. 194.1 TFUE) refleja el nexo entre ambas políticas, pues establece los objetivos de la política energética de la Unión “atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente”. Además de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, la seguridad de abastecimiento y fomentar la interconexión de las redes energéticas, el Tratado recoge como objetivo de la política europea de energía “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”.

2.3.2. La estrategia europea para una energía sostenible

Los fundamentos de la citada nueva política energética europea se recogen en el Libro Verde sobre la energía de 2006²². En él, la Comisión constata que los ciudadanos europeos se ven afectados por la subida de los precios, las amenazas a la seguridad del suministro energético y los cambios en el clima del continente. Ante estas cuestiones problemáticas la Comisión no duda en considerar la energía sostenible, competitiva y segura como uno de los pilares básicos de la vida cotidiana.

El Libro Verde identifica seis sectores prioritarios en los que debe intervenir al objeto de hacer frente a los retos de la Unión en materia de energía:

- plena implantación de los mercados interiores de la electricidad y el gas;
- solidaridad entre los Estados miembros para garantizar el suministro;
- una combinación energética más sostenible, eficiente y variada;
- enfoque integrado de lucha contra el cambio climático;
- fomento de la innovación en el ámbito energético;
- una política energética exterior coherente.

La presencia de la protección del medio ambiente, como objetivo de la política medioambiental que debe integrarse en las demás políticas de la Unión, se aprecia especialmente en

²² Comisión Europea (2006c), *Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final.

su relación con la política energética, quedando patente en los sectores tercero, cuarto y quinto citados.

En lo que se refiere a la búsqueda de una combinación energética más sostenible, eficiente y variada, la Comisión se muestra partidaria de analizar todas las ventajas y desventajas de las distintas fuentes de energía, desde las renovables autóctonas, como la energía eólica, biomasa, biocarburantes, minicentrales hidroeléctricas y la eficiencia energética, hasta el carbón y la energía nuclear. Con respecto a estas dos últimas, teniendo en cuenta que cada una constituye un tercio de la producción de electricidad de la Unión, se opta por no descartar su mantenimiento, pero con importantes matices. En el caso del carbón, debido al cambio climático, su producción sólo es sostenible si va acompañada de tecnologías de captación del carbono. En cuanto a la energía nuclear, se subraya la necesidad de prestar especial atención a los residuos y a la seguridad, al tiempo que se destaca que constituye actualmente la mayor fuente de energía prácticamente libre de emisiones de carbono en Europa.

La Comisión considera apropiado fijar un objetivo estratégico global que permita conseguir un equilibrio entre los objetivos de uso sostenible de la energía, competitividad y seguridad de los suministros. Para ello, propone que un nivel mínimo de la combinación energética global de la Unión se obtenga mediante fuentes de energía seguras y con bajas emisiones de carbono.

La lucha contra el cambio climático está presente de modo relevante. El Libro Verde lo recoge como un reto de tal envergadura que exige una acción inmediata por parte de Europa, especialmente en los ámbitos de la eficiencia energética y las fuentes de energía renovable. En él, se determinan los principios a seguir en la adopción de medidas en esos dos ámbitos, con el fin de favorecer la producción de una energía más respetuosa con el clima:

- En primer lugar, una política eficaz para lograr la eficiencia energética significa realizar inversiones rentables destinadas a reducir el derroche de energía, generar una mejor calidad de vida y un ahorro económico, y favorecer una política de precios que conduzcan a un uso más responsable, económico y racional de la energía.
- En segundo lugar, aumentar el uso de fuentes de energía renovable, estimulando el aumento de competitividad de las mismas y logrando un compromiso a largo plazo para desarrollar e instalar este tipo de energía.
- Por último, estimular la captura de carbono y su almacenamiento geológico, que en la actualidad se puede utilizar económicamente para la recuperación mejorada de petróleo o gas.

El fomento de la innovación en materia de energía se centra en reforzar y aumentar la investigación con respecto a tecnologías de alta eficiencia energética y baja emisión de carbono, buscando al mismo tiempo la apertura de oportunidades comerciales. El Libro Verde recoge la apuesta de la Comisión por un plan estratégico de tecnología energética que refuerce las actividades de investigación sobre energías renovables y respetuosas con el medio ambiente, al objeto de convertir en una realidad industrial el carbón limpio y la captura y secuestro del carbono y desarrollar unos biocarburantes económicamente viables para el transporte así como nuevos vectores de energía como el hidrógeno o las pilas de combustible.

Las conclusiones del Libro Verde clarifican la importancia de la política energética para alcanzar el objetivo principal de la política de medio ambiente, como es la protección

medioambiental, la cual determina el modo de reforzar el crecimiento económico ya que, no en vano, uno de los objetivos fundamentales de la Unión es el desarrollo sostenible. Así, el texto elaborado por la Comisión concluye que la política energética europea debiera fijarse tres grandes objetivos: sostenibilidad, competitividad y seguridad de abastecimiento.

El primero de dichos objetivos se encuentra directamente relacionado con el objetivo de protección medioambiental pues supone:

- desarrollar fuentes renovables de energía competitivas y otras fuentes y vectores energéticos de baja emisión de carbono, particularmente combustibles alternativos para el transporte;
- contener la demanda de energía en Europa;
- liderar los esfuerzos mundiales por detener el cambio climático y mejorar la calidad de la atmósfera.

3. La internacionalización de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático

3.1. La estrategia europea de lucha contra el cambio climático

3.1.1. Europa ante las consecuencias económicas del cambio climático

Dos años después de la Comunicación por la que estableció las bases de la estrategia de la Unión Europea de lucha contra el cambio climático –además de anunciar la puesta en marcha del PECC II–, la Comisión concretó dicha estrategia en enero de 2007, al establecer acciones determinadas para limitar los efectos del cambio climático y reducir la posibilidad de graves perturbaciones irreversibles a nivel planetario²³. El documento se hace eco de las investigaciones efectuadas, como el informe Stern y el Cuarto Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), que indican unos costes de gran magnitud desde el punto de vista económico y social en caso de insuficiente acción para luchar contra el cambio climático.

El Informe Stern –documento encargado por el Gobierno británico en el seno del G8 a quien fuera economista jefe del Banco Mundial, Nicholas Stern, sobre el impacto económico del cambio climático– establece que la no adopción de medidas para contener la emisión de los gases de efecto invernadero, puede suponer al mundo un coste mayor que la Primera o la Segunda Guerra Mundial, o generar una crisis equivalente a la Gran Depresión de los años treinta. Según el informe, los costes de derivados de la adopción de medidas para hacer frente al cambio climático con carácter inmediato son menores a los que se producirán si se retrasan las decisiones, ya que en el futuro mitigar los efectos del calentamiento global y la adaptación al mismo resultarán más costosas. Concretamente, el informe estima que quedarse de brazos cruzados ante el cambio climático podría suponer una pérdida del 20%

²³ Comisión Europea (2007b), *Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “Limitar el calentamiento mundial a 2 °C - Medidas necesarias hasta 2020 y después”*, COM (2007) 2 final.

del PIB mundial, mientras que mitigar el calentamiento global únicamente requiere un 1% del PIB internacional²⁴.

Las consecuencias del cambio climático varían de un país a otro e incluso dentro de un mismo país. Entre esas consecuencias figuran, por ejemplo, unas mayores temperaturas, un aumento de los niveles del mar, un aumento de la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, pérdida de biodiversidad, reducciones de las superficies de los glaciares, un aumento de la probabilidad de enfermedades infecciosas y un incremento de las migraciones. Este limitado aumento de la temperatura afectará negativamente tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados de latitudes más bajas. Estos países experimentarán tormentas y huracanes con mayor frecuencia e intensidad, verán modificados sus patrones de precipitaciones y experimentarán olas de calor cada vez más frecuentes, con el aumento de muertes derivadas de las mismas. Además, estos países experimentarán daños en las actividades dependientes del clima, como el turismo y la agricultura.

Por su parte, el Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, publicado en febrero de 2007, detalla los efectos del cambio climático. En dicho informe se realizan diferentes pronósticos a partir de una serie de escenarios escogidos por el IPCC para ilustrar los posibles resultados dadas distintas posibilidades de crecimiento económico, desarrollo, grados de convergencia, tendencias demográficas y trayectorias tecnológicas.

De acuerdo con esos escenarios, a medida que aumentan las concentraciones de gases de efecto invernadero empeoran las consecuencias del aumento de las temperaturas, pudiendo llegar para el final del siglo XXI a una subida de entre 0,3°C, en el mejor escenario posible, y 6,4°C, en el peor de los casos²⁵. Al objeto de reducir las consecuencias más negativas del cambio climático el IPCC propone limitar el aumento de la temperatura durante el presente siglo a 2°C. Para lograrlo considera necesario reducir la emisión de gases de efecto invernadero en el 50% hasta 2050 con respecto al año de referencia de 1990 y, en concreto, los países desarrollados deberían reducir sus emisiones en el 80%.

La Unión Europea también padecerá acontecimientos relacionados con el cambio climático si siguen acumulándose las emisiones de gases de efecto invernadero²⁶. Europa tiene una gran variedad de climas, desde el Báltico hasta el Mediterráneo y desde el Atlántico al Mar Negro y cada uno de ellos se verá afectado de forma diversa por el cambio climático. Así, en el Mediterráneo aumentarán el estrés hídrico, las olas de calor y los incendios forestales. España, Portugal e Italia serán probablemente los países más afectados, lo que podría originar un desplazamiento generalizado hacia el norte del turismo veraniego, la agricultura y los ecosistemas.

Europa septentrional podría experimentar un aumento de los rendimientos agrícolas (suponiendo que exista adaptación) y una caída en el consumo de energía para calefacción durante el invierno. Pero la mayor temperatura durante el verano hará subir la demanda de

²⁴ Stern, N. (2007), *El Informe Stern. La verdad del cambio climático*, Paidós, Barcelona, p. 143 y ss.

²⁵ IPCC-Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, Grupo de Trabajo I (2007), "Cambio climático 2007: las bases de la ciencia física" (Contribución al Cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) – Resumen para políticos), *Política Exterior*, vol. XXI, núm. 116, p. 182.

²⁶ Stern, N., *op. cit.*, p. 155 y 156.

aire acondicionado. Las aguas procedentes del deshielo de las nieves alpinas y el carácter más extremo de los regímenes de precipitaciones podrían provocar inundaciones más frecuentes en las cuencas de los grandes ríos, como el Danubio, el Rin y el Ródano. El turismo invernal se verá seriamente afectado.

Muchos países costeros de toda Europa son también vulnerables al aumento del nivel del mar, destacando la gravedad de la situación de los Países Bajos, donde el 70% de la población se vería directamente amenazada si el nivel del mar se elevase en un metro. También en las regiones costeras se prevé un aumento sustancial de los daños en las infraestructuras a consecuencia de las inundaciones y las tormentas.

En general, las tendencias pasadas de la Unión Europea en materia de emisión de gases de efecto invernadero ya han provocado un aumento de sus fenómenos meteorológicos extremos como inundaciones repentinas, olas de calor como la experimentada en 2003, pérdida de biodiversidad, disminución de los glaciares y sequías. Estos fenómenos ya le están suponiendo a la Unión daños anuales calculados en 8.500 millones de euros.

3.1.2. La concreción de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático

La Comunicación de la Comisión de enero de 2007 que concreta la estrategia europea de lucha contra el cambio climático contiene un análisis de impacto, según el cual las inversiones necesarias para mantener la concentración de gases de efecto invernadero en 450 ppmv (parte por millones de volumen) –lo que otorga el 50% de posibilidades de alcanzar el objetivo de limitar a 2°C el calentamiento global– supondrían alrededor del 0,5% del PIB mundial en el período 2013-2030. El crecimiento del PIB mundial sólo se reduciría en un 0,19% anual hasta 2030, lo que no representa sino un pequeño porcentaje del índice de su crecimiento anual, previsto en un 2,8%. Por otra parte, la Comisión destaca que se sobreestima el coste global requerido, ya que no se tienen en cuenta las repercusiones positivas vinculadas a la lucha contra el cambio climático.

Una acción conveniente en el ámbito del cambio climático sería fuente de considerables beneficios, incluso en términos de daños evitados. Así, una reducción en la utilización de fuentes de energía fósiles (en particular, petróleo y gas) permitirá disminuir los costes vinculados a la importación de estos recursos y reforzará significativamente la seguridad del abastecimiento energético. Del mismo modo, la reducción de las emisiones de CO₂ contribuirá a mejorar la calidad del aire, generando, así, grandes ganancias en el ámbito de la salud. Además, la mayoría de los estudios ponen de manifiesto que la política de lucha contra el cambio climático tendrá repercusiones positivas sobre el empleo, por ejemplo en el ámbito de las energías renovables o la tecnología punta.

La Comunicación de la Comisión concretó el objetivo de reducción de emisiones y propuso que la Unión se fijase por objetivo, en el marco de las negociaciones internacionales, reducir para 2020 las emisiones de gases de efecto invernadero de los países desarrollados en un 30% respecto de su nivel de 1990. Hasta la celebración de un acuerdo internacional, y sin perjuicio de la posición que tome en las negociaciones internacionales, la Unión debería asumir el compromiso firme e independiente de reducir sus emisiones internas en, al menos, un 20% para 2020.

En las mismas fechas en las que hacía públicas sus propuestas de concreción de las acciones para luchar contra el cambio climático, la Comisión dio a conocer sus propuestas ante los retos que se plantean en materia energética en Europa, en particular el cambio climático y la seguridad de abastecimiento de la Unión²⁷. La Comisión enumeró una serie de acciones vinculadas al mercado interior de la energía, la seguridad del abastecimiento, la eficiencia energética, las fuentes de energía renovables, las tecnologías energéticas o incluso la política energética internacional. En concreto, dejando a los Estados miembros la decisión sobre el uso de la energía nuclear, recomendó las siguientes medidas energéticas:

- mejorar la eficiencia energética de la Unión en un 20% para 2020 (lo que supondría un 13% de ahorro);
- aumentar el porcentaje correspondiente a las energías renovables en un 20% para 2020;
- desarrollar una política de captura y almacenamiento geológico del carbono que preserve el medio ambiente.

El Consejo Europeo de primavera, cogió el testigo de la Comisión y estableció el objetivo de la estrategia europea en la lucha contra el cambio climático²⁸. De este modo, fijó como objetivo unilateral de la Unión Europea la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% respecto de 1990 hasta el año 2020. El Consejo Europeo consideró que los países desarrollados deberían comprometerse, en el marco de un acuerdo internacional, a reducir colectivamente sus emisiones en aproximadamente un 30% de aquí a 2020, respecto de 1990, y entre un 60% y un 80% hasta 2050. En el caso de que se concluya dicho acuerdo, el Consejo se mostró partidario de que la Unión se fije como objetivo la reducción de emisiones en un 30% hasta 2020.

El Consejo Europeo también se pronunció sobre la política energética, vista su relevancia en la lucha contra el cambio climático. Así, en el marco de un plan de acción sobre la política energética para el período 2007-2009 y siguiendo lo propuesto por la Comisión, el Consejo Europeo apoyó los siguientes objetivos:

- aumentar la eficiencia energética con el fin de ahorrar un 20% del consumo energético de la Unión respecto de las proyecciones para el año 2020;
- llevar al 20% el porcentaje representado por las energías renovables en el consumo energético total de la Unión para 2020;
- elevar, como mínimo, al 10% el porcentaje representado por los biocarburantes en el consumo total de gasolina y gasóleo destinados al transporte en la Unión para 2020.

Teniendo en cuenta la importancia y la necesidad de adaptación al cambio climático, en junio de 2007 la Comisión presentó un nuevo Libro Verde que recogía su propuesta para la

²⁷ Comisión Europea (2007c), *Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “Una política energética para Europa”*, COM (2007) 1 final.

²⁸ Consejo Europeo (2007a), Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 - *Conclusiones de la Presidencia*, 7224/1/07 REV1.

Unión en esta cuestión²⁹. Ante todo, la Comisión subrayó la relevancia y la urgencia de reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero como única vía de prevenir los graves efectos del cambio climático. En este sentido, una transición rápida a una economía mundial de bajas emisiones de carbono es el pilar central de la política integrada de energía y cambio climático para realizar el objetivo de la Unión de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C en comparación con los niveles preindustriales.

Por otro lado, como el cambio climático es ya una realidad, en todo el mundo la sociedad se enfrenta al desafío paralelo de adaptarse a sus impactos, puesto que es inevitable que a lo largo de este siglo se produzca cierto grado de cambio climático, incluso aunque resultaran exitosas las medidas de mitigación que se adopten a nivel internacional. A este respecto, el Libro Verde asume la conclusión del Informe Stern en el sentido de que la adaptación podría reducir costes, a condición de que se adoptaran medidas para superar los obstáculos a la acción privada. Las fuerzas de mercado, por sí solas, tienen pocas probabilidades de conducir a una adaptación eficaz por el grado de incertidumbre de las proyecciones climáticas y la falta de recursos financieros. Una adaptación realizada de forma rentable es, por tanto, la solución más adecuada. Si se actúa con rapidez será posible obtener beneficios económicos evidentes al anticiparse a los daños potenciales y minimizar las amenazas a los ecosistemas, la salud humana, el desarrollo económico, las propiedades y las infraestructuras. Así podrían también obtenerse ventajas competitivas para las empresas europeas que ocupan el liderazgo en cuestión de estrategias y tecnologías de adaptación.

La Comisión subrayó la importancia de una respuesta política temprana, pues sin ella puede ocurrir que la Unión Europea y sus Estados miembros se vean obligados a reaccionar con medidas reactivas de adaptación no planificadas y con frecuencia bruscas ante crisis y catástrofes cada vez más frecuentes, que resultarán mucho más costosas y que también representarán una amenaza para los sistemas social y económico de la Unión y su seguridad. Es necesario realizar cuanto antes la adaptación a los impactos que se sabe con suficiente seguridad que van a ocurrir, lo que generará también nuevas oportunidades económicas, como la creación de puestos de trabajo y nuevos mercados para productos y servicios innovadores.

3.2. La alianza mundial contra el cambio climático

3.2.1. La necesidad de actuar a nivel mundial contra el cambio climático

En la Comunicación que la Comisión presentó en enero de 2007, en la que concretaba las medidas a adoptar hasta 2020, también subrayó que la batalla contra el cambio climático sólo puede ganarse a través de una acción a nivel mundial, de modo que las negociaciones internacionales deben superar la fase de la retórica y llegar a compromisos concretos. El mensaje de la Unión Europea es que no hay alternativa a la cooperación multilateral en la lucha contra el cambio climático y que dicha cooperación internacional debe ser liderada por la Unión.

²⁹ Comisión Europea (2007d), *Libro Verde: Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE*, COM (2007) 354 final.

La mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo se están convirtiendo en un costoso e ineludible problema. Los países desarrollados son quienes producen la mayor parte de las emisiones de gases contaminantes³⁰, por lo que desde un punto de vista ético, cabría argumentar que está justificado que los países desarrollados sean quienes deban reducir las emisiones hoy por hoy, lo que no sólo es “moralmente correcto, sino también una sensata póliza de seguros”, pues todos advertirán que a los países desarrollados les preocupa “la equidad intra e intergeneracional”³¹. Siguiendo ese razonamiento la Comisión considera que los países desarrollados deben comprometerse a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 30 % respecto de los niveles de 1990 para 2020, en el marco de un régimen internacional posterior a 2012. Dado que los países desarrollados disponen de la capacidad tecnológica y financiera necesaria para reducir sus emisiones, son ellos los que deberían asumir la mayor parte del esfuerzo requerido durante la próxima década. Los regímenes de comercio de derechos de emisión constituirán instrumentos esenciales para permitir a los países desarrollados alcanzar sus objetivos de manera rentable.

En lo que se refiere a los países en vías de desarrollo, el crecimiento de su economía y de sus emisiones hace indispensable que éstos comiencen a limitar el aumento de sus emisiones tan pronto como sea posible y reduzcan sus emisiones en términos absolutos a partir de 2020. Mientras tanto, y dado que estos países serán responsables de más de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero, deberán realizar grandes esfuerzos para reducir el aumento de las mismas, a través de políticas que abordan cuestiones económicas, de seguridad o de medio ambiente local. La Unión Europea propone para estos países algunos elementos que deberían ayudar a reforzar su acción, tales como:

- la mejora del acceso a la financiación para permitir que dispongan de instalaciones de producción de electricidad lo más limpias posibles,
- la instauración de regímenes de comercio de derechos de emisión en aquellos sectores industriales que cuenten con capacidades adecuadas de control de las emisiones,
- la adopción de compromisos cuantificados apropiados por parte de los países que hayan alcanzado un nivel de desarrollo comparable al de los países industrializados avanzados.

El objetivo de ayudar a los países en desarrollo en el combate mundial contra el cambio climático ha supuesto que la Unión Europea haya “desplegado, a través de su propia política de cooperación al desarrollo, toda una serie de iniciativas, bilaterales o de carácter multilateral”³². El marco del que se servía la Unión en este ámbito derivaba de la propuesta realizada por la Comisión en 2003, por el que se instauraba el Plan de Acción contra el cambio climático

³⁰ Como promedio, una familia estadounidense emite a la atmósfera más de 22 toneladas de CO₂ anuales, 9 veces más que en Botswana y 19 veces más que en la India. National Geographic Society (2008), *Cambio Climático*, RBA, Madrid, p. 49.

³¹ Lázaro, L. (2007), “Cambio climático: ¿Nos enfrentamos a un puñado de alarmistas o es el momento de actuar?”, *ARI* (Real Instituto Elcano), núm. 72, p. 8.

³² Pérez de las Heras, B., *op. cit.*, p. 133.

en el contexto de la cooperación al desarrollo³³. La ayuda de la Unión para que los países citados puedan adaptarse y hacer frente a las consecuencias del cambio climático consistía en colaborar en la preparación de los Programas Nacionales de Adaptación por medio de diversos instrumentos financieros.

Para llevar a cabo la propuesta de la Unión, debe alcanzarse un acuerdo internacional lo más amplio posible, puesto que “Europa puede contribuir a ralentizar el cambio climático, pero no puede hacerlo sola”³⁴. En este sentido, en la cumbre de junio de 2007 del G8 –a la que fueron invitados China, India, Brasil, México y Sudáfrica– y cuya presidencia anual correspondía a Alemania, la canciller Angela Merkel inició los contactos preparatorios para un tratado que deberá sustituir al Protocolo de Kyoto cuando este expire en 2012. La propuesta presentada por Merkel no era otra que la estrategia de la Unión Europea para combatir el cambio climático. La idea central expuesta consiste en reducir globalmente las emisiones de gases contaminantes hasta el 50% en 2050, lo cual fue acogido favorablemente por Canadá, Japón y los países invitados, pero recibió el rechazo de los Estados Unidos, partidarios de que cada país fije sus propios límites.

Desde la Unión Europea se insistía en el camino trazado en el Consejo Europeo de marzo de 2007, consistente en una política integrada de energía y cambio climático, puesto que el uso intensivo de combustibles fósiles es una de las causas principales de dicho cambio. Esta política implica la puesta en marcha de una nueva revolución industrial para modificar la manera en que los países producen y utilizan la energía, así como los propios tipos de energía que se utilizan. El objetivo es dar paso a una economía respetuosa con el clima, basada en una combinación de tecnologías y fuentes energéticas con bajos niveles de emisión de carbono, que se desea “exportar”. Si Europa ostenta el liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático, debe encargarse de reforzar la cooperación internacional, no en vano “si la UE puede adoptar un enfoque común con respecto a la energía y expresarlo con una sola voz, también puede encabezar el debate mundial”³⁵.

3.2.2. La propuesta europea a favor de una alianza mundial

En septiembre de 2007 la Unión Europea propuso lanzar una alianza mundial con los países en desarrollo más expuestos al cambio climático, con el fin de ayudarles a prepararse para este reto³⁶. La Unión trata así, de ayudar a los países que resultarán más afectados por el cambio climático, en particular, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, que no tienen recursos suficientes para prepararse y adap-

³³ Comisión Europea (2003), Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo *Cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo*, COM (2003) 85 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003.

³⁴ Enrique de Ayala, J. (2007), “¿Aniversario feliz? La construcción europea cumple 50 años”, *Política Exterior*, vol. XXI, núm. 116, p. 13.

³⁵ Comisión Europea (2007e), *La lucha contra el cambio climático. La Unión Europea lidera el cambio*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo, p. 8.

³⁶ Comisión Europea (2007f), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 18 de septiembre de 2007, “Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático”*, COM (2007) 540 final.

tarse a los cambios actuales. La Unión Europea coincide en esta cuestión con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo informe de 2007 destaca que, si bien los países más pobres no tienen responsabilidad por la deuda ecológica que están acumulando los países desarrollados, son los que se enfrentan a los costos humanos más graves e inmediatos³⁷.

La alianza mundial contra el cambio climático tiene por objeto ayudar a los países más pobres y vulnerables a mejorar su capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático. Por una parte, proporcionará una plataforma de diálogo e intercambio periódico entre la Unión y estos países con el fin de integrar el cambio climático en las estrategias de desarrollo nacional y en la cooperación al desarrollo. Por otra parte, proporcionará un apoyo técnico y financiero a las medidas de adaptación y a la integración del cambio climático en las estrategias de desarrollo, por medio del Fondo Europeo de Desarrollo.

La Comisión propone cinco ámbitos de acción prioritarios, que deberán debatirse y precisarse en el marco del diálogo en la alianza:

- la aplicación de medidas de adaptación al cambio climático, apoyando la elaboración de planes nacionales de adaptación para los países vulnerables así como la investigación sobre el impacto del cambio climático en los países en desarrollo;
- la reducción de las emisiones debidas a la deforestación en los países en desarrollo, aumentando las capacidades nacionales para el control de la deforestación y la elaboración de estrategias nacionales de lucha contra este fenómeno;
- el apoyo a la participación en el mecanismo de desarrollo limpio, gracias al refuerzo de las capacidades y al apoyo técnico para la elaboración de proyectos rentables, así como la promoción de los proyectos mejor adaptados a las condiciones específicas;
- la promoción de la reducción del riesgo de catástrofe, mediante la mejora de los sistemas de previsión y de información sobre el clima y la utilización de los datos recogidos para aplicar medidas de preparación eficaces;
- la integración del cambio climático en las estrategias y programas de reducción de la pobreza.

A finales de año, el Consejo Europeo aprobaba la propuesta de la Comisión sobre la alianza mundial para hacer frente al cambio climático³⁸. En esta misma reunión, el Consejo Europeo, tras recordar que el desarrollo sostenible es un objetivo fundamental de la Unión Europea, acogió favorablemente el primer informe de etapa elaborado por la Comisión sobre la Estrategia de la Unión para un desarrollo sostenible renovada. En él, la Comisión hizo público que para 2010 la UE-15 habría reducido las emisiones de gases de efecto in-

³⁷ En su propuesta de lucha contra el cambio climático, el PNUD insiste en que los países desarrollados reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos el 80% hasta el año 2050 respecto de los niveles de 1990. PNUD (2007a), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.

³⁸ Consejo Europeo (2007b), Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de diciembre de 2007 – *Conclusiones de la Presidencia*, 16616/1/07, REV 1, CONCL 3.

vernadero en un 7,4% en comparación con 1990, muy cerca del objetivo de reducción del 8% para 2012, y ello a pesar de que algunos países se habían excedido de modo relevante en sus emisiones, siendo los casos más graves los de España (aumento del 42,3% con respecto a 1990) y Portugal (44%).

3.3. Las propuestas europeas para un acuerdo post-Kyoto: de Bali a Copenhague

3.3.1. *El camino hacia Copenhague*

El Protocolo de Kyoto, acuerdo internacional que establece la reducción de los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países industrializados, fue firmado en 1997, entró en vigor en 2005 y expira en diciembre de 2012. Uno de los principales objetivos de las partes del Convenio Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas es la adopción de un acuerdo internacional jurídicamente vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto a partir de enero de 2013, siendo la Unión Europea uno de los grandes impulsores en la búsqueda de dicho acuerdo³⁹. El análisis del proceso de negociación que se está desarrollando para lograr el acuerdo en cuestión ha puesto de manifiesto la posición de liderazgo de la Unión. No obstante, la reunión de Copenhague evidenció un nuevo protagonismo por parte de Estados Unidos en esta materia.

Las negociaciones se iniciaron en la XIII Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, celebrada en diciembre de 2007 en Bali. Durante toda la Conferencia destacó la postura enfrentada entre la Unión Europea y los Estados Unidos. Mientras que la Unión sugirió establecer un objetivo de limitar las emisiones en un margen de entre el 25% al 40% para 2020 respecto de los niveles registrados en 1990, los Estados Unidos se oponían firmemente a la inclusión de ningún porcentaje de reducción. La presidencia indonesia de la Conferencia, siguiendo lo recogido en el Cuarto Informe del IPCC, propuso una reducción del 50% de las emisiones contaminantes para 2050, en la que quedaba implícita la de la Unión Europea, según las propias Naciones Unidas. La propuesta de la Unión no era otra que la recogida en su estrategia de lucha contra el cambio climático, es decir una reducción de las emisiones globales del 30% para 2020.

El resultado de la Conferencia parece beneficiar la actitud de los Estados Unidos pues no se concretó un nivel específico de compromiso ya que los países más desarrollados deberán acometer reducciones en base a sus capacidades. Además, cuando los estadounidenses venían quejándose de la no inclusión de países emergentes como China e India en las obligaciones del Protocolo de Kyoto, se exhortó a los países en vías de desarrollo a disminuir sus emisiones. En todo caso, el acuerdo “supone un hito histórico en la medida en que se alcanza por unanimidad: los países en desarrollo asumen la necesidad de realizar esfuerzos, vinculados a

³⁹ La Unión Europea como tal aprobó el Protocolo de Kyoto poco antes de que todos los Estados miembros ratificasen el acuerdo. Consejo de la Unión Europea (2002), *Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo*.

la transferencia de recursos y capacitación, mientras que Estados Unidos asume un proceso multilateral de adopción de acuerdos, flexibilizando así su postura⁴⁰.

El Plan de Acción de Bali, conocido como la *Hoja de Ruta de Bali*⁴¹, estableció un plan de trabajo para definir compromisos cuantitativos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero más allá del año 2012, que se debían negociar a lo largo de 2009. Aunque el documento final no especificó la reducción de emisiones a realizar, sí recogió a pie de página la referencia del informe del IPCC en el cual se establecen los límites máximos necesarios de concentración de CO₂ al objeto de limitar su efecto sobre el clima, magnitudes que implican un esfuerzo reductor a nivel mundial de hasta 8 veces mayor al actualmente vigente en el Protocolo de Kyoto.

El Consejo Europeo de marzo de 2008 consideró un hito importante la Conferencia de Bali sobre el Clima⁴². La Unión Europea se mostró decidida a mantener su liderazgo internacional en materia de cambio climático y de energía. Para lograr en 2009 un acuerdo ambicioso, mundial y detallado en materia de cambio climático para el período posterior a 2012, la Unión mostró su deseo de aportar una contribución relevante. El Consejo Europeo consideró un buen punto de partida el paquete de propuestas presentado por la Comisión en enero de 2007.

El siguiente paso hacia Copenhague tuvo lugar en diciembre de 2008 en Poznan (Polonia), en donde se desarrolló la XIV Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, preparatoria de la que tendría lugar a finales de 2009 en Copenhague y en la que habría que decidir cómo superar el Protocolo de Kyoto. Su carácter genérico y preparativo permite considerar, vistos sus resultados, que “no fue una conferencia de acuerdos o adelantos grandiosos, sino más bien de debates y decisiones de carácter técnico que serán el fundamento del difícil año de negociaciones que se pronostica para 2009”⁴³.

La Unión acudió a la reunión con su propuesta de reducción de las emisiones de CO₂ en un 20%, mejora de la eficiencia energética en un 20% y utilización de energías renovables en un 20% más para el año 2020⁴⁴. Asimismo, la Unión solicitó un acuerdo sobre un programa de trabajo claro que orientase las negociaciones en 2009; un estudio global sobre cómo mejorar y reforzar el Protocolo de Kyoto; la racionalización de la gestión del Mecanismo para un Desarrollo Limpio del Protocolo, que representa un canal importante de financiación y de tecnología para un desarrollo de pocas emisiones de carbono en los países en vías de desarrollo; y una decisión firme sobre cómo hacer funcionar lo antes posible el Fondo de Adaptación de Kyoto para los países en vías de desarrollo.

⁴⁰ Camarero Rodríguez, F. (2008), “Bali y el largo camino del Protocolo de Kyoto”, *Seguridad y Medio Ambiente*, núm. 109, p. 56.

⁴¹ Naciones Unidas (2007), “Decisión 1/CP.13 – Plan de Acción de Bali”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13º período de sesiones* (FCCC/CP/2007/6/Add.1), de 14 de marzo de 2008, p. 3-7.

⁴² Consejo Europeo (2008a), Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de marzo de 2008 - Conclusiones de la Presidencia, 7652/08 REV1, p. 11.

⁴³ Shepard, D. (2008), *La Perspectiva de Poznan*, Portal del Sistema de Naciones Unidas sobre el cambio climático, www.un.org/spanish/climatechange

⁴⁴ Comisión Europea (2008), *Climate change and the EU's response* (IP/08/747), Memorando de 28 de noviembre de 2008.

Entre los resultados cabe destacar, precisamente, la puesta en marcha del Fondo de Adaptación, así como el acuerdo de financiación por el que los países en desarrollo puedan acceder directamente al mismo. No obstante, fueron los países en desarrollo los que más frustrados se mostraron al considerar que las deliberaciones se estaban desviando de algunos principios básicos, entre ellos la equidad y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que establecía que todos los países debían actuar de manera acorde con sus circunstancias y recursos. Aún así, China, India, México y Brasil presentaron planes contra el cambio climático.

A la par que finalizaba la Conferencia de Poznan, los días 11 y 12 de diciembre tuvo lugar una nueva reunión del Consejo Europeo. Las máximas autoridades de los Estados miembros celebraban la adopción de la normativa que debía garantizar la aplicación de los compromisos asumidos en marzo de 2007 y marzo de 2008 en materia de energía y de clima, en particular el objetivo de la reducción en un 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero en 2020. El Consejo Europeo confirmó asimismo el compromiso de la Unión de hacer llegar esta reducción al 30%, “en el marco de un acuerdo mundial ambicioso y global, en Copenhague, sobre el cambio climático para después de 2012, a condición de que los demás países desarrollados se comprometan a lograr unas reducciones comparables de las emisiones y que los países en desarrollo más avanzados económicamente hagan una contribución adaptada a sus respectivas responsabilidades y capacidades”⁴⁵.

Ya en marzo de 2009, siguiendo lo expuesto por la Comisión —que contaba con el respaldo del Parlamento Europeo—⁴⁶ el Consejo Europeo hizo público “su empeño en desempeñar un papel de relieve para lograr en diciembre de 2009 en Copenhague un acuerdo mundial y completo en materia de cambio climático para limitar el calentamiento mundial por debajo de los 2°C”⁴⁷. El Consejo consideró que dicho objetivo requiere crear un mercado mundial del carbono, con un mecanismo para un desarrollo limpio reformado, para lo que deben adoptarse medidas de mitigación y adaptación, especialmente en los países en desarrollo más vulnerables. Ello exige contar con importantes fuentes de financiación internas y externas, tanto privadas como públicas, y en este sentido el Consejo manifestó que la Unión asumirá la parte que le corresponda de la financiación de estas medidas. De este modo, fijada su posición en cuanto al objetivo de reducción de emisiones contaminantes, la Unión pasaba a desarrollar lo relativo a la necesaria financiación de los medios para lograr dicho objetivo.

La Unión aprovechó la reunión del G-20 de finales de septiembre para solicitar que este foro instase a todas las partes a lograr un acuerdo mundial, ambicioso y general en Copenhague. A este respecto, los miembros del Consejo Europeo adoptaron un texto que, si

⁴⁵ Consejo Europeo (2008b), Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de diciembre de 2008 - *Conclusiones de la Presidencia*, 17271/1/08 REV1, p. 9.

⁴⁶ Nos referimos, respectivamente a la Comunicación COM (2009) 39 final de la Comisión Europea, de 28 de enero de 2009, *Hacia la consecución de un acuerdo a gran escala sobre cambio climático en Copenhague* y a la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2009, sobre una estrategia de la Unión Europea con miras a la consecución de un acuerdo a gran escala sobre cambio climático en Copenhague y la financiación adecuada para la política en materia de cambio climático.

⁴⁷ Consejo Europeo (2009a), Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2009 - *Conclusiones de la Presidencia*, 7880/09 REV1, p. 10.

bien se centraba en el objetivo de la reunión del G-20 relativa a la búsqueda de soluciones a la crisis mundial, trataba de definir la vía de acuerdo en torno a la financiación de la lucha contra el cambio climático ante la evidencia de que ello era indispensable para lograr un resultado exitoso en Copenhague⁴⁸.

En esta ocasión, la Unión recurrió a los datos científicos y a la propuesta del IPCC para incidir en la necesidad de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de los 2°C en comparación con los niveles preindustriales. Para ello, teniendo en cuenta que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero llegarán a su máximo sobre 2020, la Unión subraya que las mismas deberán reducirse en un 50% con respecto a los niveles de 1990 a más tardar en 2050, mientras que los países desarrollados deberán hacerlo en un 80%. Dicho objetivo sólo será posible si se aumentan de manera urgente y sustancial los recursos financieros destinados a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a escala mundial y a adaptarse a los inevitables efectos del calentamiento global, teniendo en cuenta además que los recursos deben ser aportados por todos los países, excepto los menos desarrollados, y que deberán atender especialmente las necesidades de los países en desarrollo. La Unión estimó que el coste en materia de mitigación y adaptación específicamente en los países en desarrollo ascendería a 100.000 millones de euros anuales para 2020. Para lograr aumentar los flujos financieros hacia dichos países la Unión propuso ampliar y reformar el mercado internacional del carbono mediante el establecimiento y la interconexión de regímenes de comercio.

La propuesta contenida en el texto para la reunión del G-20 fue recogida nuevamente por el Consejo Europeo en su reunión de finales de octubre, quedando así determinada la postura de la Unión a falta de mes y medio para la Conferencia de Copenhague. El Consejo Europeo consideraba necesario la adopción en dicho foro de disposiciones sobre el objetivo de 2°C e insistió “en la necesidad de un acuerdo jurídicamente vinculante para el período que empieza el 1 de enero de 2013, sobre la base del Protocolo de Kyoto y que incorpore todos sus elementos esenciales”⁴⁹.

La Unión mantenía como objetivo propio una reducción del 20% de sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2020 en comparación con los niveles de 1990, así como su oferta de aumentar el compromiso de reducción al 30% siempre que los demás países desarrollados se comprometiesen a reducciones comparables y los países en desarrollo a una reducción acorde a sus responsabilidades y capacidades. Junto al mismo, recogía el objetivo a largo plazo ya propuesto por el IPCC de una reducción de las emisiones en todo el planeta del 50% para 2050, así como que a este respecto los países desarrollados llegasen en dicho plazo a una reducción conjunta de entre el 80% y el 95%.

El Consejo Europeo insistía asimismo en la necesidad de lograr en Copenhague un acuerdo en materia de financiación, específicamente para permitir a los países en desarrollo aplicar estrategias de mitigación y adaptación ambiciosas. En este sentido, reiteró la estimación de

⁴⁸ Reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, *Texto acordado para la cumbre de Pittsburgh del G-20*, Bruselas, 17 de septiembre de 2009.

⁴⁹ Consejo Europeo (2009b), Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de octubre de 2009 - *Conclusiones de la Presidencia*, 15265/1/09 REV1, p. 3.

un coste anual de 100.000 millones de euros para 2020, añadiendo que la ayuda pública internacional anual deberá situarse entre 22.000 y 50.000 millones de euros. Dicha financiación pública deberá ser asumida por todos los países, a excepción de los menos desarrollados, “siguiendo una clave de distribución mundial global basada en los niveles de emisión y en el PIB para reflejar tanto la responsabilidad por las emisiones mundiales como la capacidad de desembolso, atribuyendo un peso considerable a los niveles de emisión”⁵⁰.

La Unión Europea continuaba, así, mostrando una imagen de liderazgo, especialmente instructiva para las economías emergentes y para los países en desarrollo, no en vano era la primera gran economía en adoptar una concreta reducción de emisiones contaminantes mantenía sus ambiciosos objetivos en un momento caracterizado por la grave crisis económica, al tiempo que hacía pública la necesidad de un compromiso por parte de los países desarrollados a favor de ayudar a las economías emergentes y en vías de desarrollo. Ello podría servir para que dichos países optasen también por establecer objetivos concretos a alcanzar en 2020⁵¹.

Si bien el Consejo invitó a la Presidencia a tomar “las medidas necesarias para mantener una posición de negociación firme a lo largo de todo el proceso”, durante las semanas previas al inicio de la Conferencia se comenzó a considerar poco probable que en Copenhague se adoptase un texto vinculante. La propia Comisión, ya en diciembre, instó a los países desarrollados que habían presentado propuestas con objetivos modestos a que los mejorasen y retocó el objetivo de la Unión de modo que éste consistiría no tanto en el logro de un acuerdo vinculante, sino en “avanzar al máximo en la consecución de un tratado completo y lograr un acuerdo político ambicioso y global que incluya todos sus elementos esenciales (del Protocolo de Kyoto)”⁵².

3.3.2. El resultado de Copenhague

La XV Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se desarrolló en la capital danesa entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009. Hasta el día 15 las negociaciones tuvieron lugar a nivel administrativo, mientras que los tres últimos días se realizaron las sesiones de alto nivel, con la participación de los ministros de medio ambiente de los diferentes países, así como los Jefes de Estado o de Gobierno de 120 países durante los dos últimos días. En lo que a la representación de la Unión Europea se refiere, las negociaciones fueron responsabilidad compartida de la Presidencia sueca y Comisión Europea, tomando parte en las mismas el Ministro de medio ambiente sueco Andreas Calgren, el Comisario de medio ambiente Stavros Dimas y el propio Presidente de la Comisión José Manuel Barroso.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 5. A destacar la adición que realiza el Consejo Europeo en la página 7 del texto citado, cuando exige que la financiación de la lucha contra el cambio climático “no socave ni ponga en peligro la lucha contra la pobreza ni la continuidad del avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

⁵¹ Moussis, N. (2009), *EU Environment & Energy Policies: two interwoven legislative areas*, European Study Service, Rixensart (Bélgica), p. 70 y 71.

⁵² Comisión Europea (2009a), *Necesidad de un acuerdo mundial, ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague para evitar un cambio climático peligroso* (IP/09/1867), Bruselas, 2 de diciembre de 2009, p. 2. Este texto se completó con el memorando presentado en la misma fecha, *The Copenhagen climate conference: key EU objectives* (MEMO/09/534).

Como ya se ha indicado, el objetivo de la Conferencia era la consecución de un acuerdo mundial para suceder al Protocolo de Kyoto, es decir, la adopción de un texto jurídicamente vinculante sobre la reducción de las emisiones de efecto invernadero que debiera de entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2013. Las Naciones Unidas, organizadoras de la Conferencia, apostaban por seguir las recomendaciones del IPCC al objeto de frenar en 2°C la subida del calentamiento global, consistentes en reducir las emisiones entre un 25% y un 40% para 2020 con respecto a los niveles de 1990, llegando a una reducción de entre el 50 % y el 80% para 2050. No obstante, ante las poco ambiciosas propuestas de buena parte de los países industrializados, con Estados Unidos a la cabeza, y de las economías emergentes más contaminantes como China e India, las Naciones Unidas rebajaron sus expectativas de éxito a la consecución de un acuerdo político que permitiese extender por un año más las negociaciones de cara a lograr un tratado vinculante que frene el calentamiento global⁵³.

Los países participantes en la Conferencia presentaron diferentes propuestas de reducción de emisiones de efecto invernadero para el año 2020. Entre ellas, es necesario mencionar las siguientes, debiendo tener presente, no tanto los porcentajes de reducción que se anunciaron, sino el año de referencia para considerar dichas reducciones⁵⁴:

- Unión Europea: 20% de reducción con respecto a 1990; 30% si otros países realizan un esfuerzo comparable.
- Estados Unidos: del 17% al 20% de reducción con respecto a 2005.
- Japón: 25% de reducción con respecto a 1990.
- China: del 40% al 45% de reducción en intensidad de emisiones por unidad de PIB con respecto a 2005.
- India: del 20% al 25% de reducción en intensidad de emisiones por unidad de PIB con respecto a 2005.
- Rusia: del 22% al 25% de reducción con respecto a 1990.
- Brasil: del 38% al 42% de reducción en función de las tendencias en los diferentes escenarios posibles.
- Sudáfrica: 34% de reducción en función de las tendencias en los diferentes escenarios posibles.

A pesar de que algunos porcentajes pueden dar la imagen de tratarse de ambiciosas propuestas, lo cierto es que junto a los europeos únicamente los rusos y los japoneses aportaban vías para lograr una reducción global que posibilitase limitar a 2°C el aumento del calentamiento de la temperatura del planeta.

Las negociaciones pusieron de manifiesto las dificultades de Estados Unidos para comprometerse a una cifra específica en la reducción de emisiones, las reticencias de China e India a la limitación del ritmo en que aumentan las suyas, así como la falta de consenso sobre la creación de un mecanismo para verificar el cumplimiento de los compromisos y la cuantía

⁵³ Portal de la labor del sistema de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, www.un.org/wcm/content/site/climatechange/lang/es/pages/gateway, 1 de diciembre de 2009.

⁵⁴ Lázaro, L. (2010), “Cambio climático: frenazo en Copenhague; próxima estación: México 2010 (COP 16)”, ARI (*Real Instituto Elcano*), nº 9/2010, p. 10.

de la financiación para mitigación y adaptación en los países menos desarrollados. Visto lo complicado que se presentaba el logro de un texto vinculante, la Unión Europea reclamó un acuerdo que “debería conducir a ultimar un instrumento jurídicamente vinculante, a ser posible dentro de los seis meses siguientes a la Conferencia de Copenhague, para el período posterior al 1 de enero de 2013”. Además a falta del acuerdo vinculante, la Unión propuso la adopción “de disposiciones sobre una actuación inmediata, que comience en 2010”. Ello requería un incremento del respaldo financiero por medio de una “ayuda pública internacional de ejecución inmediata” para “la adaptación, la mitigación, incluida la política forestal y el aumento de capacidad, haciéndose especial hincapié en los países vulnerables y menos desarrollados”⁵⁵. A este respecto, la Unión esperaba que en Copenhague se lograra una cantidad global de 7.000 millones de euros anuales entre 2010 y 2012, de los que la propia Unión aportaría 2.400 millones (más de un tercio), además de mantener su petición de octubre de un incremento significativo de la financiación hasta 2020.

Tras una dura y larga jornada final, la Conferencia finalizó con la adopción de un acuerdo de mínimos. Se trata de un acuerdo no vinculante y no adoptado oficialmente por la Conferencia de Cambio Climático de Naciones Unidas, del que “toman nota” las Partes en la Conferencia pues no se adoptó por consenso, ante la oposición de cinco de los 192 países participantes⁵⁶.

El acuerdo mantuvo como objetivo el límite de 2°C de subida del calentamiento global para 2050 (punto 1 del acuerdo) –que podría rebajarse a 1,5°C en la revisión del acuerdo que podría hacerse en 2015 (punto 12)– y admitió la necesidad de reducir en profundidad las emisiones de efecto invernadero globales de acuerdo con lo establecido por el Cuarto Informe del IPCC (punto 2). Sin embargo, no estableció un límite concreto de emisiones a los países, los cuales debían especificar en enero de 2010 sus objetivos de reducción de emisiones para 2020 (punto 4). Del mismo modo, se eliminaron los objetivos globales de reducción de CO₂ para 2050 apuntados en Bali en 2007 pues no se realizó ninguna mención a los mismos.

El acuerdo reconoció que los países en desarrollo deben ser los destinatarios de las acciones para hacer frente al cambio climático, en especial los menos desarrollados, pequeños Estados isleños en desarrollo y países de África (punto 3). Para los países emergentes y los menos desarrollados se maneja una horquilla conjunta del 15% al 30% de reducción de emisiones para 2020, debiendo los países emergentes (como China, India, Brasil o Sudáfrica) moderar sus ritmo en emisiones de CO₂ –aunque no se les fijan límites–, mientras que las naciones más pobres y las insulares en desarrollo podrán adoptar acciones voluntarias para mitigar sus emisiones (punto 4). La ayuda financiera por parte de los países industrializados será de 30.000 millones de dólares entre 2010 y 2012 –si bien no se determina cómo se asignará dicha ayuda–, cantidad que deberá ir incrementándose hasta 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 (punto 8).

⁵⁵ Consejo Europeo (2009c), Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2009 – Conclusiones, EUCO 6/09, p. 12 y 13.

⁵⁶ La decisión que contiene el Acuerdo de Copenhague, Decision -/CP.15, añade como subtítulo “The Conference of the Parties takes note of the Copenhagen Accord of 18 December 2009” (<http://en.cop15.dk/>). Los países que se opusieron a la petición británica de que el acuerdo fuera vinculante fueron Venezuela, Nicaragua, Cuba, Bolivia y Sudán.

En las últimas horas de la Conferencia, la Unión Europea mostró su frustración por el acuerdo por boca de José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión, y de Fredrik Reinfeldt, primer ministro sueco y Presidente de turno de la Unión Europea; ambos reconocieron que desde la Unión se esperaba más. Aunque entendían que el acuerdo no solventaba el reto del cambio climático, al menos lo consideraban un primer paso⁵⁷. Desde España, país que presidiría la Unión en el primer semestre de 2010, se señaló a China e India como culpables del fracaso, puesto que estos países pretendían mantener su ritmo de emisiones de CO₂ y evitar el control de Naciones Unidas sobre sus registros de emisiones. También Reino Unido responsabilizó, junto con los cinco países ya mencionados, a China de bloquear un acuerdo más ambicioso.

Pocos días después del fin de la Conferencia, desde las Naciones Unidas se emitían las primeras valoraciones de la Conferencia de Copenhague. Su Secretario General, Ban Ki-moon, sostuvo que aunque el acuerdo no satisfizo a todos constituía un importante paso adelante. Destacó el compromiso de los países a limitar el aumento de la temperatura global en menos de 2°C, si bien reconoció que los compromisos de mitigación de las emisiones de los países industrializados y en desarrollo “no responde a la evaluación científica” para lograr dicho objetivo. Subrayó como uno de los aspectos más importantes las ayudas financieras establecidas y urgió a los países a que firmasen el acuerdo para lograr que dicho mecanismo financiero comience a funcionar lo antes posible. Sobre la importancia de que los países firmen el Acuerdo de Copenhague, el Jefe de Planificación de Estrategias de la Secretaría General, Robert Orr, añadió que al tratarse de un documento político, la firma del mismo “proveerá las bases para comenzar a negociar un tratado que suceda al Protocolo de Kyoto”, de modo que si el documento “recibe el apoyo que se manifestó en el plenario final tendremos un centro de gravedad real para las negociaciones del tratado en 2010”⁵⁸.

En la misma fecha que lo hizo Naciones Unidas, la Comisión Europea realizó una primera valoración del resultado de la misma⁵⁹. El Presidente Barroso manifestó que el acuerdo de Copenhague quedaba “muy por debajo” de las expectativas de la Unión, pues carece de elementos considerados cruciales desde Europa como unos objetivos colectivos para reducir las emisiones de efecto invernadero, la fijación de un plazo en 2010 para celebrar un tratado, ni siquiera una mención a la necesidad de un acuerdo jurídicamente vinculante. Y aún así, según el Presidente de la Comisión, “más vale este acuerdo que ninguno”. Con mayor dureza mostró su opinión la Presidencia sueca de la Unión al calificar el Ministro sueco de Medio Ambiente de “desastre” el resultado de Copenhague y “fracaso del que tenemos que aprender”, por lo que subrayó la necesidad de mantener la discusión sobre “cómo continuar las negociaciones y cómo llegar más lejos”. Ante la falta de voluntad mostrada por países como Estados Unidos o China, la Presidencia europea reclamó que el liderazgo de la Unión se mantuviese en la búsqueda de un sistema internacional de lucha contra el cambio climático

⁵⁷ Página web de la Presidencia sueca de la UE, www.se2009.eu, 19 de diciembre de 2009.

⁵⁸ *Portal de la labor del sistema de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, 21 de diciembre de 2009, www.un.org/wcm/content/site/climatechange/lang/es/pages/gateway.

⁵⁹ Comisión Europea (2009c), *Después de Copenhague*, 21 de diciembre de 2009 (http://ec.europa.eu/news/environment/091221_es.htm).

que tenga en cuenta no sólo los intereses de los grandes países, como ocurrió en Copenhague, sino también los de los Estados más pequeños⁶⁰.

El Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente emitió una valoración más positiva y posibilista⁶¹. El Consejo recogía como conclusiones las palabras que el Comisario de medio ambiente Stavros Dimas emitió en la reunión del Consejo del 22 de diciembre. Así, el acuerdo de Copenhague es considerado el primer paso hacia un acuerdo jurídicamente vinculante, el núcleo de un nuevo tratado internacional, para lo que la Unión debe asegurar que el texto adoptado sea operativo. A pesar de que el acuerdo supone un nivel de ambición inferior al que requiere la lucha contra el cambio climático, el Consejo destaca —en sentido contrario a lo hecho por la Comisión— los elementos propuestos por la Unión que se recogen en él: el objetivo de 2°C, la obligación para los países industrializados de concreción de la reducción de sus emisiones y para los países en desarrollo de acciones de mitigación para el 31 de enero de 2010, y un paquete financiero inicial de 30.000 millones de dólares (21.000 millones de euros) para los próximos tres años. En todo caso, la decepción de la Unión era evidente.

4. El fundamento de la Estrategia Europa 2020 en el ámbito de la lucha contra el cambio climático

4.1. La lucha contra el cambio climático en la estrategia económica europea para 2020

4.1.1. La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador

Como se ha mencionado al comienzo del trabajo, el Consejo Europeo, en su reunión de 10 y 11 de diciembre de 2009, además de hacer pública la postura que la Unión Europea mantendría en la Conferencia de Copenhague, hacía pública la necesidad de evaluar el impacto de la Estrategia de Lisboa y de concebir una nueva estrategia para 2020 que responda a los importantes desafíos estructurales a los que se enfrenta la Unión Europea⁶². De este modo, la Unión reconocía que no conseguiría completar para 2010 el objetivo de convertirse en una economía competitiva y respetuosa con el Estado de Bienestar, la creación de empleo y el medio ambiente. Lo cierto es que se han realizado avances en algunos de los objetivos específicos establecidos por la Estrategia de Lisboa pero en modo alguno como para considerarla desarrollada por completo⁶³.

⁶⁰ Página web de la Presidencia sueca de la UE, www.se2009.eu, 21 de diciembre de 2009.

⁶¹ Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2009), *Environment: Council Conclusions* (IP/09/1997), Bruselas, 22 de diciembre de 2009.

⁶² Consejo Europeo (2009c), *op. cit.*, p. 1.

⁶³ El World Economic Forum, institución que ha analizado en qué medida se han cumplido los objetivos específicos de la Estrategia de Lisboa, concluye que los mismos eran demasiado ambiciosos como para ser logrados completamente. No obstante, reconoce que en algunos ámbitos se han dado algunos progresos, como en el desarrollo de una sociedad de la información, en el fortalecimiento de la innovación o en el incremento de los esfuerzos hacia el desarrollo sostenible. World Economic Forum (2010), *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe?*, WEF, Ginebra, p. 15.

Tal y como el propio Consejo estableció en el punto 17 de las conclusiones de la reunión referida, la incidencia económica y social de la actual crisis internacional hace necesario definir una nueva estrategia, ambiciosa y actualizada. Dicha estrategia debe hacer frente a tres grupos de retos: los derivados del envejecimiento de la población, de las crecientes desigualdades y del cambio climático. Para ello, las diferentes políticas europeas deben centrarse en las reformas a largo plazo con dos objetivos fundamentales: mejorar la competitividad e incrementar el potencial de crecimiento sostenible de la Unión Europea. Como cabe apreciar, la lucha contra el cambio climático es un elemento fundamental de la Estrategia Europa 2020, tendente a la consecución del desarrollo sostenible, y constituye un referente básico de la actividad de la Unión, tanto dentro como fuera del territorio europeo.

Reflejo del planteamiento de esta nueva estrategia y del peso que la lucha contra el cambio climático tiene en la misma es la reestructuración que con respecto a este ámbito de actuación realizó la Comisión. En efecto, para el período 2010-2014 la Comisión optó por acometer esta cuestión con independencia de la protección general del medio ambiente, de modo que además del correspondiente Comisario de medio ambiente (cargo ocupado por el esloveno Janez Potocnik), se creó el puesto de Comisario encargado de la Acción por el Clima (cargo ocupado por Connie Hedegaard, ex ministra danesa de medio ambiente y del clima y quien fuera coordinadora de la Conferencia de Copenhague)⁶⁴. Del mismo modo, la Comisión decidió crear una nueva Dirección General (DG) que se responsabiliza de la lucha contra el Cambio Climático. La nueva DG Acción por el Clima –a cargo del belga Jos Delbeke– asume funciones de tres DGs previas: actividades relevantes de la DG de Medio Ambiente, las actividades de la DG de Relaciones Exteriores relativas a las negociaciones internacionales sobre cambio climático y las actividades de la DG Empresa e Industria referidas al cambio climático.

El 3 de marzo de 2010 la Comisión hacía pública su propuesta para salir de la crisis económica internacional que estalló en 2008 y preparar la economía de la Unión Europea de cara a la próxima década: *Europa 2020*⁶⁵. Esta estrategia “post-Lisboa” presenta una visión de la economía social de mercado de Europa en la próxima década y se basa en tres áreas prioritarias interrelacionadas que se refuerzan mutuamente:

- crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación;
- crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva;
- y crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial.

Para progresar en dichas áreas la Comisión propone como objetivos principales de la Unión los siguientes:

⁶⁴ Comisión Europea (2010a), Commission creates two new Directorates-General for Energy and Climate Action (IP/10/164), Bruselas, 17 de febrero de 2010.

⁶⁵ Comisión Europea (2010b), *Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*, COM (2010) 2020.

- El 75% de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El 3% del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
- Debería alcanzarse el objetivo “20/20/20” en materia de clima y energía: reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, o del 30% si se dan las condiciones para ello; aumento del 20% de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y disminución del consumo de energía en un 20% logrando una mayor eficiencia energética.
- El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

La interrelación entre dichos objetivos es evidente y la propia Comisión menciona como ejemplo el nexo entre el segundo y tercer objetivo: “Invertir en tecnologías más limpias y con menores emisiones de carbono ayudará a nuestro medio ambiente, contribuirá a luchar contra el cambio climático y creará nuevas oportunidades empresariales y de empleo”⁶⁶.

Tres semanas después de que la Comisión presentase su propuesta, a finales de marzo, el Consejo Europeo la debatió y adoptó un acuerdo sobre los principales elementos de la Estrategia Europa 2020, incluidos los objetivos clave que orientarán la aplicación de la misma⁶⁷. El Consejo Europeo, siguiendo lo hecho público por la Comisión, determinó los tres ámbitos clave en los que la nueva estrategia deberá centrarse: conocimiento e innovación, una economía más sostenible, y una elevada tasa de empleo e integración social.

Finalmente, el Consejo Europeo adoptó como propia la Estrategia Europa 2020 en junio⁶⁸. La misma “contribuirá a que Europa se recupere de la crisis y salga más reforzada, tanto en el ámbito interno como en el internacional”. El Consejo Europeo confirmó los cinco objetivos principales de la Unión Europea como objetivos comunes que guiarán la actuación de los Estados miembros y de la Unión por lo que respecta al fomento del empleo, la mejora de las condiciones para la innovación, la investigación y el desarrollo, el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y energía, la mejora de los niveles educativos y el fomento de la integración social.

4.1.2. Una economía más eficaz, más verde y más competitiva

En el objetivo concreto relativo al crecimiento sostenible, la Estrategia Europa 2020 aboga por una economía más eficaz, más verde y más competitiva⁶⁹. El texto la define como “una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea sostenible y competitiva, que aproveche el liderazgo de Europa en la carrera para desarrollar nuevos procesos y tecnologías, incluidas las tecnologías verdes, que acelere el desarrollo de redes inteligentes en

⁶⁶ *Ibidem*, p. 11.

⁶⁷ Consejo Europeo (2010a), Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo de 2010 – Conclusiones, EUCO 7/10.

⁶⁸ Consejo Europeo (2010b), Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones, EUCO 13/10.

⁶⁹ Comisión Europea (2010b), *op. cit.*, p. 15-19.

la UE y refuerce las ventajas competitivas de nuestras empresas (...) y que también asista a los consumidores a dar valor al uso eficaz de los recursos”. La importancia de este objetivo radica en el resultado que puede acarrear, no en vano “ayudará a la UE a prosperar en un mundo con pocas emisiones de carbono y recursos limitados y al mismo tiempo impedirá la degradación del medio ambiente, la pérdida de biodiversidad y un uso no sostenible de los recursos”.

Los ámbitos en los que la Unión Europea debe actuar para lograr dicho objetivo son cuatro:

- Competitividad: la Unión debe mejorar su competitividad frente a sus principales socios comerciales gracias a una mayor productividad. Para ello, a pesar del fuerte crecimiento de mercados como el chino o el norteamericano, la Unión “debería mantener su liderazgo en el mercado de tecnologías verdes como medio de garantizar un uso eficaz de los recursos en toda la economía, pero eliminando los cuellos de botella en infraestructuras de red claves e impulsando así nuestra competitividad industrial”.
- Lucha contra el cambio climático: la Unión debe reducir las emisiones significativamente y con más rapidez de lo que lo hizo en el decenio anterior y explotar plenamente el potencial de nuevas tecnologías como la captura y el almacenamiento de carbono. Para ello, “mejorar la eficacia en el uso de los recursos ayudaría perceptiblemente a limitar las emisiones, a ahorrar dinero y a impulsar el crecimiento económico”.
- Energía limpia y eficaz: la Unión debe lograr sus objetivos energéticos, lo que podría traducirse en una disminución en las importaciones de petróleo y gas de 60.000 millones de € hasta 2020. Ello no solo supone un relevante ahorro financiero, sino que posibilitaría un mayor crecimiento que afectaría positivamente al empleo. Así, “nuevos avances en la integración del mercado europeo de la energía podrían añadir entre un 0,6% y un 0,8% al PIB”. Del mismo modo, “alcanzar el objetivo de un 20% de fuentes de energía renovables tiene un potencial, por sí solo, de crear más de 600.000 puestos de trabajo en la UE; si a ello añadimos el objetivo del 20% de eficacia energética, se trata de más de un millón de empleos los que se verían afectados”.

La puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020 en este ámbito, que necesariamente requiere que la Unión Europea ejecute sus compromisos de reducción de las emisiones maximizando los beneficios y minimizando los costes, puede favorecer la aspiración que la Comisión reclama para la Unión Europea: “desligar crecimiento y uso de la energía y pasar a ser una economía que aproveche más eficazmente los recursos, lo que no solo dará a Europa una ventaja competitiva, sino que también reducirá nuestra dependencia con respecto a las importaciones de materias primas y mercancías”.

La Comisión propone dos iniciativas para el logro del crecimiento inteligente, sostenible e integrador: “Una Europa que utilice eficazmente los recursos” y “Una política industrial para la era de la mundialización”.

La primera de ellas promueve “el paso a una economía que utilice eficazmente sus recursos y con pocas emisiones de carbono”, desligando el crecimiento económico del uso de recursos y de energía, reduciendo las emisiones de CO₂, reforzando la competitividad y promoviendo

una mayor seguridad energética. La puesta en marcha de la iniciativa requiere una actuación tanto a escala europea como nacional.

En el ámbito de actuaciones específicas a favor del crecimiento sostenible y la lucha contra el cambio climático, la Unión trabajará con el fin de:

- Reforzar un marco para el uso de instrumentos basados en el mercado, entre los que se cita el comercio de emisiones, la revisión de la fiscalidad de la energía, o el fomento de una contratación pública verde.
- Presentar propuestas para modernizar y reducir las emisiones de carbono en el sector del transporte contribuyendo así a incrementar la competitividad⁷⁰.
- Promover las fuentes de energía renovables en el mercado único y eliminar los obstáculos a un mercado único de la energía renovable.
- Mejorar las redes transeuropeas de energía, con el fin de constituir una “superred” europea de fuentes de energía renovable.
- Adoptar y aplicar una versión revisada del Plan de Acción para la Eficiencia Energética y promover un programa de uso eficaz de los recursos con el fin de promover cambios en los patrones de consumo y producción.
- Prever los cambios estructurales y tecnológicos necesarios para que en 2050 la Unión Europea se haya transformado en una economía con bajas emisiones de carbono, uso eficaz de los recursos y adaptada al cambio climático, que permita a la Unión lograr sus objetivos en materia de reducción de emisiones y biodiversidad.

Por su parte, los Estados miembros deberán eliminar las subvenciones que producen un deterioro medioambiental; adoptar la normativa necesaria en el sector de la construcción, así como recurrir a instrumentos de mercado tales como impuestos, subvenciones y contratación pública para reducir el consumo de energía y recursos y utilizar los Fondos Estructurales para invertir en la eficacia energética de los edificios públicos y en un reciclaje más eficaz; e incentivar instrumentos de ahorro de energía que podrían incrementar la eficacia en sectores con gran consumo de energía.

La segunda iniciativa, denominada “Una política industrial para la era de la mundialización” se adopta pensando en la industria, y especialmente en las PYME, las cuales se han visto duramente afectadas por la crisis económica a la vez que se enfrentan a los retos de la mundialización. Dado que estos retos pueden suponer nuevas oportunidades de negocio, la Comisión elaborará un marco para una política industrial moderna, la cual, ajustando sus procesos de producción a una economía con pocas emisiones de carbono, pueda aprovechar las oportunidades de la mundialización y de la economía verde.

En el seno de esta iniciativa y en lo que al ámbito de actuaciones específicas a favor del crecimiento sostenible y la lucha contra el cambio climático se refiere, la Unión trabajará

⁷⁰ Las medidas propuestas se realizan en el campo de las infraestructuras, entre las que se citan el despliegue de una red de suministro eléctrico para vehículos eléctricos, la gestión inteligente del tráfico, mejoras logísticas, aumentar la reducción de las emisiones de CO₂ de los vehículos de carretera y en los sectores aéreo y marítimo, incluyendo el lanzamiento de una gran iniciativa europea en pro del “vehículo verde” que ayude a promover nuevas tecnologías, como el coche eléctrico y el híbrido.

con el fin de promover tecnologías y métodos de producción que reduzcan el uso de recursos naturales e incrementen las inversiones en los recursos naturales existentes en la Unión, así como de revisar la normativa para apoyar un uso más eficaz de los recursos y un reciclado más efectivo. Por su parte, los Estados miembros deberán colaborar con los diferentes agentes económicos para situar la industria europea en una posición que desemboque en un desarrollo sostenible general.

Como ya se ha dicho, en marzo el Consejo Europeo apoyó la propuesta presentada por la Comisión y adoptó un acuerdo sobre los principales elementos de la Estrategia Europa 2020. De este modo, estableció los cinco objetivos prioritarios como meta compartida que orienta la actuación de los Estados miembros y de la Unión, es decir, el Consejo asumía como propios tanto los objetivos propuestos por la Comisión como el modo de actuación que la misma determinaba en las diferentes iniciativas recogidas en su propuesta. El tercero de ellos se corresponde al ámbito que nos ocupa, es decir, lograr una economía más sostenible y es el que la Unión viene planteando desde 2007. En concreto, el Consejo Europeo establece el objetivo que más arriba se ha citado como “20/20/20”, consistente en “reducir la emisión de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto a los niveles de 1990; incrementar hasta el 20% la proporción de las energías renovables en el consumo final de energía; y avanzar hacia un aumento del 20% en el rendimiento energético”⁷¹.

4.2. La necesaria acción mundial para hacer frente al cambio climático

4.2.1. La intensificación de los retos mundiales

A finales de 2007 el Consejo Europeo aprobaba la propuesta que en septiembre de dicho año había presentado la Comisión a favor de una alianza mundial contra el cambio climático. La Unión Europea pretendía que los países desarrollados cooperen con los países emergentes y en desarrollo para ayudarles a adaptarse a las consecuencias del cambio climático así como a hacer frente a las mismas. Desde la Unión se sigue considerando como absolutamente necesaria la acción conjunta de todos los países –desarrollados y en vías de desarrollo– para hacer frente a los retos mundiales, siendo un ejemplo evidente el propio cambio climático.

A este respecto, la Estrategia Europa 2020 constata que al mismo tiempo que los retos mundiales se intensifican, las economías están cada vez más interconectadas. Específicamente, “los retos del clima y de los recursos requieren la adopción de medidas drásticas”, no en vano Europa se puede ver seriamente afectada: “una fuerte dependencia con respecto a los combustibles fósiles, como el petróleo, y el uso ineficaz de las materias primas exponen a nuestros consumidores y empresas a perturbaciones dañinas y costosas, amenazando nuestra seguridad económica y contribuyendo al cambio climático”. Dado que esta situación se agravará ante el crecimiento de la población mundial, “la UE debe continuar tornándose hacia otras partes del mundo a la búsqueda de una solución universal a los problemas del cambio climático”⁷².

⁷¹ Consejo Europeo (2010a), *op. cit.*, apartado 5.b.

⁷² Comisión Europea (2010b), *op. cit.*, p. 7.

La Estrategia Europa 2020 considera que la mejor manera de hacer frente a los retos mundiales, teniendo en cuenta la naturaleza económica de los mismos, consiste en lograr que los mercados mundiales sean abiertos y justos, y que en ellos participe activamente la Unión Europea. Para ello, resulta necesario que la Unión se afirme con mayor eficacia en la escena mundial, actuando en el seno de los diferentes foros internacionales como la OMC y bilateralmente, extendiendo su influencia por medio del diálogo sobre normas, “particularmente en nuevos ámbitos como el clima y el crecimiento verde”.

Se trata de que la Estrategia Europa 2020 pueda ofrecer un considerable potencial a los países candidatos a la adhesión y a los países del entorno europeo, pero también a las economías emergentes, con quienes se deben establecer relaciones estratégicas. A este respecto, se establece para la Comisión la obligación de elaborar una estrategia comercial que, entre otros aspectos, debe incluir “iniciativas de apertura comercial para sectores con futuro, como los productos y tecnologías verdes” y “propuestas de diálogos estratégicos de alto nivel con interlocutores clave, con el fin de discutir problemas estratégicos” entre los que se citan “la energía y el cambio climático”⁷³.

Seis días después de dar a conocer la Estrategia Europa 2020, la Comisión lanzaba su propuesta para fortalecer el modo de hacer frente a uno de los retos internacionales que se están intensificando de modo más evidente, y para hacerlo en colaboración con el mayor número de países posibles, es decir, para revitalizar la acción mundial en la lucha contra el cambio climático. En el siguiente epígrafe nos detendremos en esta propuesta pero previamente debemos hacer referencia al *Proyecto Europa 2030*, importante documento de reflexión que profundiza lo recogido por la estrategia propuesta por la Comisión y aprobada por el Consejo Europeo en la materia que nos ocupa.

El *Proyecto Europa 2030* es el resultado del informe solicitado por el Consejo Europeo en diciembre de 2007 a un grupo de expertos presidido por quien fuera Presidente del Gobierno español Felipe González, al objeto de identificar los principales desafíos a los que deberá enfrentarse la Unión Europea a largo plazo, concretamente en el periodo 2020-2030. El informe fue entregado al Presidente del Consejo Europeo el 8 de mayo de 2010⁷⁴.

Este informe ahonda en la idea a la que nos venimos refiriendo al subrayar la necesidad de “hacer frente a las transformaciones drásticas del mundo”. Destaca el aumento del consumo mundial de energía ante la constatación de que las economías emergentes se acercan al mundo industrializado avanzado en cuanto al nivel de vida, lo que supondrá que “en 2030 las necesidades energéticas del mundo serán probablemente un 50% más elevadas que hoy”. El reto no sólo consiste en atender la mayor demanda, sino especialmente en cómo hacer frente al hecho de que “la disponibilidad de energía y de otros recursos esenciales quede afectada negativamente por el cambio climático”. Además, aunque para 2030 la energía renovable habrá aumentado considerablemente, “aún representará solamente una parte reducida de la oferta energética mundial”. Y la situación será más grave “al no haber sido capaces de disminuir la pérdida de biodiversidad, lo que acarrea graves consecuencias para la sostenibilidad

⁷³ Ibidem, p. 25.

⁷⁴ Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030, *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*, mayo de 2010.

económica a largo plazo”. El Grupo de Reflexión concluye esta cuestión afirmando que la única manera de afrontar cabalmente desafíos como el cambio climático consiste en situarlos en el contexto regional y mundial⁷⁵.

4.2.2. *La estrategia para revitalizar la acción mundial en la lucha contra el cambio climático*

Días después de presentar la Estrategia Europa 2020, la Comisión hacía pública una estrategia específica para contribuir a mantener el impulso de los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático⁷⁶. La misma consiste en que la Unión Europea ejerza la presión necesaria para lograr un acuerdo internacional sólido y jurídicamente vinculante que conlleve la participación de todos los países en una auténtica acción por el clima, lo que exige una proyección exterior activa por parte de la Unión que genere confianza para la consecución de un pacto mundial.

La Comunicación que recogía la estrategia en cuestión proponía un plan de trabajo para el proceso de negociación de las Naciones Unidas que debía reiniciarse en abril de cara a preparar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el clima, que tendrá lugar en Cancún a finales de este año. Dado que la Comisión considera que el Acuerdo de Copenhague es al menos un paso adelante para lograr un acuerdo jurídicamente vinculante sobre el clima que sustituya al Protocolo de Kyoto, aboga porque dicho acuerdo sea aprobado formalmente como una decisión de Naciones Unidas –cosa que no se hizo en la capital danesa–, de modo que constituya la base del futuro acuerdo internacional sobre el clima.

La Comisión reconocía que, si bien la Unión Europea está lista para adoptar el acuerdo que sustituya al Protocolo de Kyoto en la reunión de Cancún, las diferencias entre países pueden retrasar la consecución de dicho acuerdo hasta 2011. La Comisión celebraba que hasta el momento del lanzamiento de la presente estrategia (marzo de 2010) los países que habían adoptado medidas y objetivos de reducción de emisiones siguiendo lo establecido por el Acuerdo de Copenhague representan más del 80% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, lo que demuestra la determinación de la mayoría de las naciones de intensificar su actuación contra el cambio climático. No obstante, queda por convencer a quienes mantienen sus reticencias, de ahí la importancia de la estrategia presentada por la Comisión a favor de una acción que englobe a todos los países. La Comisión entendía que la Unión debe liderar esa labor, pero deberá hacerlo de modo progresivo.

Se consiga el necesario nuevo acuerdo en Cancún o a lo largo de 2011, la negociaciones de diciembre deben garantizar en todo caso que dicho acuerdo cuente con un nivel elevado de integridad medioambiental y mantenga realmente el calentamiento del planeta por debajo de los 2°C. El pacto que suceda al Protocolo de Kyoto debe solucionar cuestiones tales como el número limitado de países incluidos en éste y sus graves deficiencias. La Comisión subrayaba acertadamente que si no se corrigen esas deficiencias, existe el riesgo de que los

⁷⁵ *Ibidem*, p. 11 y 12.

⁷⁶ Comisión Europea (2010c), *Comunicación de la Comisión de 9 de marzo de 2010 “International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change”*, COM (2010) 86 final.

compromisos actuales de los países industrializados en materia de emisiones se reduzcan prácticamente a la nada.

La puesta en marcha de la estrategia requiere, por lo tanto, concienciar a todos los países de la necesidad de que todos sin excepción adopten medidas en función de sus posibilidades, especialmente aquellos países industrializados todavía reacios, así como los países emergentes, cada vez más contaminantes, y los países en vías de desarrollo. Para lograrlo, la Unión Europea debe ser un referente en las medidas adoptadas contra el cambio climático y, específicamente, en la reducción de las emisiones contaminantes. De este modo, la Comisión consideraba en su Comunicación que la Unión debe mostrar su capacidad de liderazgo tomando medidas concretas para convertirse en la zona del mundo más respetuosa con el clima, como parte de la Estrategia Europa 2020, ya analizada. La Comisión recordaba el compromiso europeo de reducción de emisiones en un 20% con respecto a los niveles de 1990 de aquí a 2020 y animaba a aumentar este porcentaje hasta el 30% si otras economías importantes acuerdan contribuir de manera equitativa al esfuerzo mundial.

En esta ocasión, lo positivo de la propuesta de la Comisión consiste en que parecía ir más allá, en el sentido de avanzar para que dicha reducción del 30% pudiera llegar a ser no condicional. Tal apreciación se fundamenta en que la Comisión se comprometía a realizar un análisis de las políticas concretas necesarias para aplicar dicho porcentaje de reducción de emisiones e, incluso, a definir el camino a seguir para que la Unión se convierta en una economía de baja emisión de carbono antes de 2050⁷⁷.

El liderazgo de la Unión Europea también se hará efectivo adoptando medidas que permitan apreciar a los países emergentes y en vías de desarrollo que desde las economías más avanzadas se apuesta claramente por prestarles la colaboración necesaria. Así, la Comisión proponía que la Unión comenzase cuanto antes a ejecutar su compromiso de proporcionar a los países en desarrollo una asistencia financiera inicial del orden de 2.400 millones de euros al año durante el periodo 2010-2012, tanto para aumentar la credibilidad de la Unión como para reforzar la capacidad de los países receptores en su lucha contra el cambio climático. Del mismo modo, debería seguir trabajando para promover el desarrollo del mercado internacional del carbono, esencial para impulsar inversiones de baja emisión de carbono y reducir las emisiones mundiales de una manera rentable, así como para generar importantes flujos financieros hacia los países en desarrollo.

Debe añadirse que las propuestas de la Unión Europea presentan un nuevo enfoque para lograr la acción conjunta de todos los países. En efecto, como se ha podido comprobar previamente, tanto la Comisión como el Consejo Europeo inciden en subrayar, en sus últimos pronunciamientos, la relevancia, como reto mundial, de la seguridad de abastecimiento energético⁷⁸. Ello supone que, ante la falta de consenso en el modo de luchar contra el cam-

⁷⁷ Como es lógico, se aprecia una evidente consonancia con la Estrategia Europa 2020 pues, como la propia Comisión anunciaba en la nota explicativa de su comunicación, trataba de aportar “soluciones inteligentes que beneficien no solo al cambio climático, sino también a la seguridad energética y a la creación de empleo”. Comisión Europea (2010d), Cambio climático: la Comisión Europea establece una estrategia para revitalizar la acción mundial después de Copenhague, IP/10/255, Bruselas, 9 de marzo de 2010, p. 2.

⁷⁸ Recordemos que la Comisión ya se pronunció al respecto por primera vez con el Libro Verde sobre la Energía de 2006 y que insistió en ello al fijar la estrategia europea de lucha contra el cambio climático en 2007.

bio climático, la Unión Europea debe mantener e incluso reforzar su liderazgo en la materia adoptando un nuevo punto de vista: vincular la batalla contra el calentamiento global con la seguridad energética, materia que la mayoría de los países atiende en términos exclusivamente nacionales⁷⁹.

4.3. Las propuestas europeas para un acuerdo post-Kyoto: camino de Cancún

4.3.1. La aplicación del Acuerdo de Copenhague y la preparación de la Conferencia de Cancún

Siguiendo lo recogido en el Acuerdo de Copenhague, la Comisión notificó oficialmente a finales de enero de 2010 a las Naciones Unidas sus objetivos en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020⁸⁰, que se correspondían con lo que la Unión había propuesto en Copenhague. Tales objetivos, ya conocidos, consisten en el compromiso unilateral de reducir las emisiones globales de la Unión Europea en el 20% con respecto a los niveles de 1990 y en la oferta condicional de llevar esa reducción al 30%, siempre que otros grandes países emisores asuman la parte que les corresponde en el esfuerzo global de reducción. Lo cierto es que la Unión debiera de haber adoptado como compromiso unilateral la reducción de emisiones del 30%, sin vincularla a que los demás países realicen propuestas similares, lo que hubiese constituido la confirmación del liderazgo de los europeos en la lucha global contra el cambio climático tras su menor protagonismo en la fase final de la reunión de Copenhague.

En febrero, finalizado el plazo para que los países especificasen sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para 2020, Naciones Unidas hacía público que 55 países habían notificado sus objetivos⁸¹. Obviando el hecho de que sólo fuesen 55 los países que se habían pronunciado –la Unión Europea por sí sola aporta 27, la mitad–, desde la Organización se subrayó el hecho de que los mismos son responsables del 78% de esas emisiones y de que entre ellos figuran Estados Unidos y China (los dos países más contaminantes en la actualidad). Desde Naciones Unidas entienden que los datos son “un signo de que existe voluntad para celebrar negociaciones que concluyan en un acuerdo exitoso” en la XVI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que se desarrollará en diciembre en Cancún.

No obstante, parecía evidente la necesidad de fortalecer e impulsar esa voluntad pues pocos días después las propias Naciones Unidas constataban, cuando eran 60 los países que había notificado sus compromisos, que dichas propuestas no eran suficientes para limitar el aumento del calentamiento a 2°C. Desde el Programa de Naciones Unidas para el Medio

⁷⁹ Isbell, P. y Steinberg, F. (2010), “Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 76/2010, p. 2.

⁸⁰ Comisión Europea (2010e), *Cambio climático: la Unión Europea notifica los objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones en respuesta al Acuerdo de Copenhague* (IP/10/97), Bruselas, 28 de enero de 2010.

⁸¹ Naciones Unidas – Servicio de Noticias (2010a), *Cambio climático: continúan las negociaciones*, 2 de febrero de 2010, www.un.org

Ambiente se estimó que aunque los países cumplan con lo prometido, las emisiones continúan siendo excesivas para mantener la temperatura por debajo de ese límite. En palabras de Achim Steiner, director general de dicho organismo, “hay una brecha clara entre las estimaciones de los científicos y las propuestas hechas por los países y ésta debe ser cerrada rápidamente”⁸².

Las reuniones preparatorias para la Conferencia de Cancún tuvieron su primera sesión en abril en Bonn (Alemania). De la misma emanó un ambiente optimista pues todos los países reconocieron la necesidad de intensificar las negociaciones de cara a lograr un resultado exitoso en Cancún⁸³. A ello contribuyeron los datos de reducción de emisiones que se conocieron tras la reunión inicial de Bonn, que parecían reflejar que los países comenzaban a asumir sus responsabilidades.

Así se desprendía del Índice de Competitividad Climática hecho público en abril de 2010, un estudio anual que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y que se realiza a 95 países responsables del 97% de la actividad económica mundial y del 96% de las emisiones de gases contaminantes. Efectivamente, durante el primer trimestre de 2010 –plazo inmediatamente posterior a la Conferencia de Copenhague– el 46% de esas economías habían mejorado su eficiencia en la protección del medioambiente. Según Naciones Unidas, quienes más habían mejorado su situación son Alemania, China y Corea del Sur, mientras que destaca la relevante mejoría de países como Suecia, Dinamarca, Francia y Japón entre los más desarrollados –a destacar que cuatro de los siete citados son miembros de la Unión Europea–, así como Filipinas, India, Indonesia, Kenia, Malasia y México entre los emergentes y los que se encuentran en vías de desarrollo⁸⁴.

Lo cierto es que la Unión Europea en su conjunto presentó datos muy positivos, como una reducción del 11,6% de las emisiones de gases de efecto invernadero en sólo un año, concretamente en 2009 con respecto a 2008. No obstante, la propia Comisión reconoció que, aún siendo muy positivas las medidas que desde la Unión se están aplicando, la amplia reducción se debe en buena parte a la menor actividad económica como consecuencia de la crisis y al menor precio del gas, al cual se recurre en lugar de a otros combustibles más contaminantes y más caros⁸⁵.

La segunda reunión de Bonn, desarrollada en junio, seguía aportando cierto optimismo. Las discusiones se centraron en que los países, tanto los industrializados como los que se encuentran en vías de desarrollo, fuesen concretando sus promesas de reducción de emisiones al objeto de que en Cancún se presentasen como objetivos definidos. Desde Naciones Unidas se destacaba que en caso de que las promesas presentadas por más de 75 países –los 37 países industrializados que han ratificado el Protocolo de Kyoto y 39 países en vías de desarrollo que

⁸² Naciones Unidas – Servicio de Noticias (2010b), *Cambio climático: PNUMA pide más esfuerzos para combatirlo*, 23 de febrero de 2010, www.un.org

⁸³ Naciones Unidas – Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010a), *Climate change negotiators agree on intensified UNFCCC negotiating schedule for 2010*, 11 de abril de 2010, www.unep.org

⁸⁴ Naciones Unidas – Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010b), *Third of Countries Show Promising Gains in Low Carbon Economic Growth Since the Copenhagen Climate Accord*, 28 de abril de 2010, www.unep.org

⁸⁵ Comisión Europea (2010f), *Emissions trading: EU ETS emissions fall more than 11% in 2009* (IP/10/576), Bruselas, 18 de mayo de 2010.

propusieron acciones concretas para reducir sus emisiones— se aceptasen en Cancún como objetivos vinculantes, las emisiones de gases de efecto invernadero se reducirían entre el 12% y el 19% para 2010 con respecto a los niveles de 1990 y en hasta el 80% para 2050⁸⁶.

Sin embargo, las propias Naciones Unidas reconocían tras la tercera reunión preparatoria de Bonn, que los países no estaban concretando las acciones a realizar, lo que en caso de no solventarse para Cancún, podría alargar en exceso las negociaciones⁸⁷. A pesar de las buenas perspectivas de las dos sesiones iniciales, una visión de conjunto de las negociaciones desarrolladas en Bonn permite concluir que se caracterizaron por la escasez de avances logrados, no en vano los países trataban cuestiones cruciales como los objetivos de reducción de emisiones que, según el Acuerdo de Copenhague, tenían que haber quedado fijadas a finales de enero. La falta de ambición que se criticó a los países industrializados en Copenhague volvió a ser la nota dominante en las sesiones desarrolladas en Alemania. Sí cabe salvar la implicación creciente de los países en vías de desarrollo, actitud debida en parte a la actividad de la Unión Europea a favor de ayudar a estos países a que participen también en la lucha contra el cambio climático.

La última reunión preparatoria de la Conferencia de Cancún tuvo lugar en octubre en la ciudad china de Tianjin. Desde Naciones Unidas se presentaba como un paso adelante el hecho de que cada uno de los 176 países representados en la reunión se había comprometido a hacer todo lo que pudiese a favor de la lucha contra el cambio climático, habiéndose discutido por parte de todos las cuestiones más relevantes al respecto entre las que se citan la adaptación a las consecuencias del cambio climático, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, los elementos clave de la financiación de la lucha contra el cambio climático y el futuro del Protocolo de Kyoto⁸⁸. Naciones Unidas destacaba que los países acordaron las cuestiones que podrían resolverse en Cancún y las que deberán dejarse para más adelante. Lo cierto es que este resultado es preocupante porque no parece que se lleve ninguna cuestión totalmente cerrada a la Conferencia de Cancún, lo que alargará las discusiones y posibilitará que, tal y como sucedió en Copenhague se dejen importantes temas para resolver más adelante —cuando cada vez hay menos tiempo para ello— o se adopten decisiones importantes en cuanto al contenido pero sin validez formal por no ser vinculantes.

Ante esta perspectiva, cobra más importancia la posición de la Unión Europea por cuanto que, si ejerce efectivamente la influencia que como potencia mundial le corresponde, puede favorecer que los acuerdos concretos y vinculantes en la Conferencia de Cancún sean mayoría frente a la expresión de simples buenas voluntades. Aunque se le puede exigir a la Unión mayor profundidad en sus propuestas, lo cierto es que la relevancia del contenido relativo al crecimiento sostenible —en el que la lucha contra el cambio climático es pieza fundamental— y

⁸⁶ Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010a), *Bonn climate talks make progress on fleshing out specifics of global climate change regime*, 11 de junio de 2010, www.un.org

⁸⁷ Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010b), *Governments make progress towards deciding shape of result at UN Climate Change Conference in Mexico, but need to narrow down number of negotiating options*, 6 de agosto de 2010, www.un.org

⁸⁸ Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010c), *At Tianjin climate gathering, governments come closer to defining what can be achieved at Cancún UN Climate Change Conference*, 9 de octubre de 2010, www.un.org

su plan para fomentar el crecimiento en la próxima década, puede arrastrar a muchos países a adoptar planes similares. La Estrategia Europa 2020 tiene una proyección exterior evidente y de relevancia extrema, por la posibilidad de positiva influencia en la materia que nos ocupa.

4.3.2. La Unión Europea debe fortalecer su liderazgo en la lucha contra el cambio climático

Con la instauración de la política medioambiental europea, iniciada con el AUE y reforzada con el TUE de Maastricht, la Unión Europea ha desarrollado una importante actividad exterior con respecto al que posiblemente es el ámbito de mayor relevancia en dicha materia. En efecto, desde comienzos de la década de los 90 ha participado de forma activa en los diferentes foros internacionales que han venido abordando la lucha contra el calentamiento global del planeta. El papel de la Unión “ha consistido no sólo en impulsar la adopción de compromisos que vinculen principalmente a las potencias mundiales, sino también en liderar el camino, asumiendo de forma anticipada, e incluso superando, los mecanismos internacionales en reducción de emisiones”⁸⁹.

Así se hizo evidente en la primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Berlín en abril de 1995. La Unión Europea “demostró su intención de convertirse en un líder en materia medioambiental”⁹⁰, presionando para adoptar lo que fue el Mandato de Berlín: el compromiso para iniciar un proceso de negociación dirigido a elaborar y aprobar un protocolo sobre cambio climático que estableciese compromisos vinculantes para los países industrializados al objeto de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

La cuestión quedó aún más patente en la tercera Conferencia de las Partes celebrada en Japón en diciembre de 1997, en la que se adoptó el Protocolo de Kyoto. Durante las negociaciones, las propuestas europeas consistían en una reducción de las emisiones contaminantes de los países desarrollados del 15% para 2010. No obstante, el objetivo fijado por el Protocolo consistió en una reducción global de las emisiones de efecto invernadero del 5,2% para 2012 con respecto de los niveles de 1990. La Unión Europea fue más allá de dicho objetivo general, de modo que se comprometió a una reducción de sus emisiones del 8%. Teniendo en cuenta que Estados Unidos —el país con emisiones más elevadas— y algún otro país industrializado como Australia se mostraron en contra de la reducción de emisiones —al menos mientras no se estableciesen también para los países en vías de desarrollo—, así como que los países de la OPEP cuestionaban la veracidad científica del cambio climático, cabe considerar que la aceptación final de la necesidad de reducir las emisiones y del establecimiento de un objetivo al respecto, supuso un resultado más cercano a los postulados europeos.

Es justo reconocer que “el sistema de control de emisiones y buena parte de los sistemas de cumplimiento (del Protocolo de Kyoto) están claramente inspirados en normativa estadounidense sobre calidad de aire”, si bien “finalmente Estados Unidos no ratificó el Protocolo de Kyoto y pasó a protagonizar un papel secundario en los siguientes encuentros

⁸⁹ Pérez de las Heras, *op. cit.*, p. 120.

⁹⁰ Barreira López, A. (2010), “El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 42, p. 47.

internacionales”⁹¹. Este hecho dejó a la Unión Europea como la potencia que lidera la lucha internacional contra el cambio climático. Lo ha demostrado con el desarrollo en este ámbito de la política medioambiental, y a través de diferentes programas, de la adopción de normativa específica y de numerosos instrumentos dirigidos a reducir las emisiones contaminantes europeas, a las que nos hemos referido en el segundo epígrafe. Del mismo modo, en el contexto internacional, la Unión ha presentado las propuestas con mayor nivel de compromiso entre las economías más avanzadas a la hora de lograr un nuevo acuerdo vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto, tratando de agrupar en torno al mismo también a los países en vías de desarrollo. A ello nos hemos referido en el tercer epígrafe. Sin embargo, como se ha podido observar al analizar la Conferencia de Copenhague, en esta reunión se constató el intento de Estados Unidos de volver a la primera línea, así como un protagonismo ascendente de China.

En la fase de preparación de la Conferencia de Copenhague el liderazgo europeo en la acción internacional en la lucha contra el cambio climático fue patente. Aún así, la capacidad de liderazgo de la Unión Europea quedó en entredicho ante el protagonismo de la administración Obama y la relevancia adquirida por el eje de negociación establecido por la misma con China. En efecto, el acercamiento de posturas entre ambos países evidenció que “era en el acuerdo entre los dos principales emisores de gases de efecto invernadero donde podría definirse una estrategia efectiva para el período posterior a 2012”⁹². Además, el bloqueo surgido en las últimas horas de la Conferencia se superó por la actuación estadounidense, manteniendo reuniones con las principales economías emergentes (además de China, India, Brasil y Sudáfrica).

Los propios Estados Unidos se han encargado de generalizar su imagen de artífice del Acuerdo de Copenhague, tratando así de ponerse al frente de las negociaciones para la reunión de Cancún. Esa última fase de las negociaciones en la capital danesa pudo dar lugar a una imagen pasiva de la Unión Europea, que no ha sabido además “vender” el resultado, no en vano buena parte del contenido del Acuerdo recogía las propuestas de la Unión, lo que precisamente, por el indudable papel de liderazgo mantenido por la Unión hasta entonces, facilitó su aceptación por la gran mayoría. Incluso aún considerándolo un paso adelante, y mostrando una reveladora sinceridad, desde la propia Unión se hizo pública una sensación de decepción ante el resultado de la Conferencia. Europa debe, por lo tanto, no sólo mantener su posición de liderazgo en la lucha contra el cambio climático, sino reforzarla mediante propuestas más audaces que las realizadas hasta la fecha.

En marzo de 2010 la Comisión hacía pública su propuesta para salir de la crisis económica internacional que estalló en 2008 y preparar la economía de la Unión Europea de cara a la próxima década: *Europa 2020*. Entre los objetivos propuestos, a los que nos hemos referido en el epígrafe 4.1, se encuentra en materia de clima y energía el denominado “20/20/20”, fundamento de la posición europea actual para luchar contra el cambio climático y que se defenderá en Cancún y en las negociaciones que previsiblemente seguirán a dicha reunión:

⁹¹ Giles Camero, R. M. (2010), “La Reunión de Copenhague de 2009: Las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 42, p. 139.

⁹² *Ibidem*, p. 141.

- reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, o del 30% si los otros países desarrollados se comprometen a unas reducciones comparables y los países en desarrollo contribuyen adecuadamente en proporción a sus capacidades;
- aumento del 20% de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía;
- disminución del consumo de energía en un 20% logrando una mayor eficiencia energética.

En las mismas fechas, la Unión presentaba su propuesta para revitalizar la acción mundial en la lucha contra el cambio climático, analizada en el epígrafe anterior. Además de mantener la postura unilateral de reducir las emisiones en el 20%, se hizo público el compromiso de analizar las posibilidades de aumentar dicha reducción al 30%. En la presentación de la estrategia, la Comisión, por boca de la Comisaria de Acción por el Clima, exteriorizó cierto pesimismo ante la posibilidad de que en Cancún se adopte un nuevo acuerdo vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto, por lo que las negociaciones deberán continuar durante 2011. No obstante, desde Europa se hará todo lo posible al objeto de obtener resultados importantes y concretos en Cancún. Para ello, la Unión debe demostrar su liderazgo de manera convincente, tomando medidas tangibles y decididas para convertirse en la región más respetuosa con el clima⁹³.

Por su parte, el Consejo Europeo recordó que “un acuerdo jurídico mundial y general sigue siendo el único modo eficaz de alcanzar el objetivo acordado de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C en comparación con los niveles preindustriales” y subrayó la necesidad de “imprimir una nueva dinámica al proceso de negociación internacional” partiendo de las propuestas de la Comisión⁹⁴. Asimismo, el Consejo Europeo corroboraba que la Unión mantenía las propuestas presentadas en Copenhague, tanto en lo referido a la reducción de emisiones, como a la ayuda financiera para los países en desarrollo al objeto de que éstos adopten medidas de adaptación frente al cambio climático, estableciendo además que las mismas se pusiesen en marcha de modo inmediato.

La Comisión presentó en mayo una Comunicación en la que iniciaba el debate sobre la posibilidad de que la Unión Europea aumente la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero del 20% al 30%⁹⁵. La Comisión recordaba que para poder limitar el calentamiento global en 2°C los países desarrollados deben reducir sus emisiones para 2050 entre el 80% y el 95% con respecto a los niveles de 1990. La propuesta de la Unión es un primer paso para lograr dicho objetivo. La Comisión, aún mostrando de nuevo su decepción con el resultado de la Conferencia de Copenhague, subraya como aspecto positivo el hecho de que como consecuencia de lo establecido en el Acuerdo de Copenhague los países responsables del 80% de las emisiones mundiales han presentado sus objetivos para reducirlas, si bien no serán suficientes para lograr limitar en 2°C el calentamiento global.

⁹³ Comisión Europea (2010d), *op. cit.*, p.1.

⁹⁴ Consejo Europeo (2010a), *op. cit.*, p. 6.

⁹⁵ Comisión Europea (2010g), *Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 2010 “Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage”*, COM (2010) 265 final.

La Comisión celebró que la Unión Europea se acerque al logro de sus objetivos, pues si en 2005 la Unión había reducido sus emisiones en el 7%, en 2008 la reducción superaba el 10%, y el ritmo aumentó durante 2009. No obstante, la institución europea subraya que los últimos datos se deben en parte a la contracción de la economía derivada de la situación de crisis. La Comisión reconoce que los costes para alcanzar el objetivo del 20% de reducción han ido disminuyendo, lo que pudiera hacer pensar que es factible asumir el coste de aumentar el objetivo de reducción al 30% para 2020. Sin embargo, el contexto internacional impide poner en práctica dicho objetivo, tanto por la crisis, como por el todavía bajo grado de implicación en la lucha contra el cambio climático de los demás países, especialmente de algunas de las economías más desarrolladas y de las emergentes más contaminantes. Por todo ello, la Comisión concluye que la Unión debe prepararse para llevar a la práctica el objetivo de reducción de las emisiones del 30%, si bien subraya que no debe ponerlo en marcha hasta que las condiciones internacionales sean las adecuadas.

El Consejo Europeo de junio “tomó nota” de la Comunicación de la Comisión y solicitó a esta institución que continuase analizando la cuestión⁹⁶. También el Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente de octubre solicitaba a la Comisión continuar profundizando en el análisis de las posibilidades de aumentar la reducción de emisiones de la Unión del 20% al 30%, así como de estudiar las consecuencias de ello en los Estados miembros. En línea con lo expresado por la Comisión, el Consejo resolvió continuar con dicho análisis para que la Unión esté preparada para reaccionar ante las próximas negociaciones internacionales sobre el clima⁹⁷.

Este Consejo de octubre definió asimismo la postura que la Unión Europea llevará a la Conferencia de Cancún. En sus conclusiones específicas sobre esta cuestión el Consejo reconocía los pocos avances habidos en las reuniones de Bonn y Tiajin, por lo que reclamaba un incremento del ritmo de las negociaciones para poder lograr un resultado exitoso en Cancún⁹⁸. Las propuestas y objetivos marcados por la Unión Europea no son sino una descripción de su postura ante el cambio climático, la cual ha convertido a la Unión en la potencia económica que lidera la lucha en este ámbito; entre ellas destacamos las siguientes⁹⁹:

- La Unión reafirma su objetivo de reducir el 30% de sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2020 con respecto a los niveles de 1990, como parte de un acuerdo global para el período posterior a 2012 en el que los demás países desarrollados contribuyan con reducciones comparables y los países en desarrollo más avanzados lo hagan de acuerdo a sus responsabilidades y capacidades.

⁹⁶ Consejo Europeo (2010b), op. cit, p. 8.

⁹⁷ Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2010a), *Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage - Council conclusions*, 14979/10 – ENV 699, Bruselas, 14 de octubre de 2010.

⁹⁸ Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2010b), *Preparations for the 16th session of the Conference of the Parties (COP 16) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 6th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 6) (Cancún, 29 November to 10 December 2010) - Council conclusions*, 14957/10 – ENV 693, Bruselas, 14 de octubre de 2010.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 5-13.

- La Unión asume como objetivo propio (contribuyendo del modo previsto en el guión anterior) la necesaria reducción de las emisiones globales en el 50% para 2050, que por parte de los países desarrollados en cuanto grupo deberá ser de entre el 80% y el 95% para 2050 y, específicamente, el 30% para 2020 con respecto a los niveles de 1990.
- La Unión apuesta por un acuerdo para reducir las emisiones globales del transporte internacional aéreo y marítimo.
- La Unión asume el compromiso de convertirse en una economía segura y sostenible de bajas emisiones de carbono para 2050, así como de establecer niveles intermedios ambiciosos al respecto para 2030 (solicitando a la Comisión que elabore una hoja de ruta al respecto).
- La Unión reclama un acuerdo para reducir la deforestación tropical al menos en el 50% para 2020 y para detener completamente la pérdida de cubierta forestal mundial para 2030.
- La Unión recuerda la necesidad de hacer efectivo el compromiso de los países desarrollados para prestar ayuda financiera al objeto de que los países en desarrollo pongan en marcha medidas para mitigar las consecuencias del cambio climático y adaptarse a ellas. Recuerda que la Unión Europea ha iniciado la puesta en marcha de su ayuda y que llevará a Cancún un detallado informe al respecto, deseando que se presenten iniciativas para aumentar la transparencia de la financiación climática.

El Consejo Europeo refrendó lo acordado por el Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente, fijando definitivamente la postura de la Unión para la reunión de Cancún¹⁰⁰. Ahora bien, aunque la Unión mantiene su exigencia de lograr “un marco general mundial jurídicamente vinculante y que incorpore las orientaciones políticas aportadas por el Acuerdo de Copenhague”, el Consejo Europeo desea que la Conferencia de Cancún “constituya un paso intermedio significativo” que facilite el logro de dicho objetivo. Por lo tanto, desde la Unión Europea se asume que la XVI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático no tendrá como resultado el acuerdo sobre un texto jurídico vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto a partir del 1 de enero de 2013. Es más, el Consejo Europeo confirma “la voluntad de la Unión Europea de estudiar la posibilidad de un segundo período de compromiso en el contexto del Protocolo de Kyoto”. Ello parece significar que Europa reconoce la posibilidad de que los intereses conjuntos de Estados Unidos y China determinen la dirección de las negociaciones en Cancún.

Sin embargo, la Unión Europea no desiste y, consciente de las virtudes de sus propuestas, se prepara para las determinantes negociaciones internacionales de 2011 que deberán concluir definitivamente a más tardar en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2012. En efecto, la Unión “reevaluará la situación después de la Conferencia de Cancún, estudiando las opciones relativas a la superación del objetivo de reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, a fin de estar en condiciones de reaccionar frente a las negociaciones internacionales en curso en relación con el clima”, y solicita al Consejo un informe sobre la cuestión para la primavera de 2011. Por lo tanto, mantiene su posición

¹⁰⁰ Consejo Europeo (2010c), Consejo Europeo de Bruselas de 28 y 29 de octubre de 2010 – Conclusiones, EUCO 25/10.

de liderar la lucha contra el cambio climático y así, “paralelamente al intento de lograr un acuerdo internacional, la UE desarrollará asimismo un planteamiento más diversificado en sus contactos con interlocutores clave en ámbitos de interés común que puedan contribuir a la reducción de sus emisiones”, alentando “iniciativas regionales para hacer frente al cambio climático y promover un crecimiento ecológico”.

5. Conclusiones

La nueva Estrategia post-Lisboa adoptada por la Unión Europea para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador evidencia la importancia que la protección medioambiental tiene en la actualidad, así como su estrecha relación con sectores relevantes. En efecto, el concepto de crecimiento sostenible es un elemento clave y fundamental en la determinación de los planteamientos para adoptar las medidas que conducen al desarrollo económico equilibrado. La Estrategia Europa 2020 es fiel reflejo de ello, estableciendo como objetivos de la Unión para la próxima década la reducción de emisiones contaminantes, el aumento de la presencia de las energías renovables en el consumo de energía y el logro de una mayor eficiencia energética. Dichos objetivos no son sino los instrumentos básicos de los que dispone la Unión para hacer frente al mayor reto internacional en la actualidad, tanto por sus propias consecuencias como por su influencia en otros retos de envergadura mundial, como es el cambio climático.

La magnitud de la temática medioambiental y, concretamente, de la lucha contra el cambio climático en la nueva estrategia europea responde a la relevancia que dichas cuestiones han tenido en el desarrollo reciente de la Unión, de ahí que hayan ido copando mayor contenido en la normativa fundamental europea. Tal y como se ha analizado a lo largo del trabajo, la Unión Europea es la potencia económica del planeta con el mayor compromiso medioambiental y con las propuestas más avanzadas en la lucha contra el cambio climático. Es cierto que se puede pedir un mayor compromiso a la Unión pero también es evidente que la Unión debe atender a sensibilidades dispares de sus Estados miembros también en esta materia. No obstante, la postura europea ha supuesto que la Unión lidere la lucha contra el cambio climático entre los países desarrollados y constituya un referente para los países en vías de desarrollo. Así cabe apreciarlo en la actividad internacional de la Unión y sus resultados, especialmente tras la firma del Protocolo de Kyoto y en los últimos años.

El intento de Estados Unidos de acceder a la primera línea de protagonismo en las negociaciones para la búsqueda del nuevo acuerdo climático mundial, objetivo en parte cumplido en la Conferencia de Copenhague gracias a la confluencia de intereses con China, pudiera quitar cierta entidad al esfuerzo continuado de la Unión Europea. Sin embargo, la Estrategia Europa 2020 ofrece a la Unión los fundamentos para continuar liderando la lucha global contra el cambio climático.

En efecto, la relevancia ya citada que adquiere el crecimiento sostenible como uno de los tres pilares en los que se basa el desarrollo inmediato del proceso de integración europea, así como los objetivos específicos para su logro, los cuales al mismo tiempo se convierten en herramientas de lucha contra el cambio climático, hacen de la Unión la economía más

avanzada y sostenible del planeta. Las propuestas y objetivos más elaborados que la Unión se ha marcado en los últimos meses, tanto para su devenir diario como para presentarlos en los foros internacionales correspondientes, constituyen una evidente prueba de que la Unión Europea redobra sus esfuerzos por lograr definitivamente un acuerdo internacional vinculante que logre frenar el calentamiento global.

6. Bibliografía

- Barreira López, A. (2010), “El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 42.
- Camarero Rodríguez, F. (2008), “Bali y el largo camino del Protocolo de Kyoto”, *Seguridad y Medio Ambiente*, núm. 109.
- Comisión Europea (1993), *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión Europea (2000), *Comunicación de 8 de marzo de 2000, sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, “Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático” (PECC)*, COM (2000) 88 final.
- Comisión Europea (2001), *Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”*, COM (2001) 31 final.
- Comisión Europea (2003), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo*, COM (2003) 85 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003.
- Comisión Europea (2005), *Comunicación de 9 de febrero de 2005, “Ganar la batalla contra el cambio climático mundial”*, COM (2005) 35.
- Comisión Europea (2006a), *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la UE*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión Europea (2006b), *The European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión Europea (2006c), *Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final.
- Comisión Europea (2007a), *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de abril de 2007, relativa a la revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente*, COM (2007) 225 final.
- Comisión Europea (2007b), *Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “Limitar el calentamiento mundial a 2 °C - Medidas necesarias hasta 2020 y después”*, COM (2007) 2 final.
- Comisión Europea (2007c), *Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “Una política energética para Europa”*, COM (2007) 1 final.

- Comisión Europea (2007d), *Libro Verde: Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE*, COM (2007) 354 final.
- Comisión Europea (2007e), *La lucha contra el cambio climático. La Unión Europea lidera el cambio*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión Europea (2007f), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 18 de septiembre de 2007, “Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático”*, COM (2007) 540 final.
- Comisión Europea (2008), *Climate change and the EU’s response* (IP/08/747), Memorando de 28 de noviembre de 2008.
- Comisión Europea (2009a), *Necesidad de un acuerdo mundial, ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague para evitar un cambio climático peligroso* (IP/09/1867), Bruselas, 2 de diciembre de 2009.
- Comisión Europea (2009b), *The Copenhagen climate conference: key EU objectives* (MEMO/09/534).
- Comisión Europea (2009c), *Después de Copenhague*, 21 de diciembre de 2009 (http://ec.europa.eu/news/environment/091221_es.htm).
- Comisión Europea (2010a), *Commission creates two new Directorates-General for Energy and Climate Action* (IP/10/164), Bruselas, 17 de febrero de 2010.
- Comisión Europea (2010b), *Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*, COM (2010) 2020.
- Comisión Europea (2010c), *Comunicación de la Comisión de 9 de marzo de 2010 “International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change”*, COM (2010) 86 final.
- Comisión Europea (2010d), *Cambio climático: la Comisión Europea establece una estrategia para revitalizar la acción mundial después de Copenhague*, IP/10/255, Bruselas, 9 de marzo de 2010, p. 2.
- Comisión Europea (2010e), *Cambio climático: la Unión Europea notifica los objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones en respuesta al Acuerdo de Copenhague* (IP/10/97), Bruselas, 28 de enero de 2010.
- Comisión Europea (2010f), *Emissions trading: EU ETS emissions fall more than 11% in 2009* (IP/10/576), Bruselas, 18 de mayo de 2010.
- Comisión Europea (2010g), *Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 2010 “Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage”*, COM (2010) 265 final.
- Consejo de la Unión Europea (2002), *Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo*.
- Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2009), *Environment: Council Conclusions* (IP/09/1997), Bruselas, 22 de diciembre de 2009.

- Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2010a), *Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage - Council conclusions*, 14979/10 – ENV 699, Bruselas, 14 de octubre de 2010.
- Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2010b), *Preparations for the 16th session of the Conference of the Parties (COP 16) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 6th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 6) (Cancún, 29 November to 10 December 2010) - Council conclusions*, 14957/10 – ENV 693, Bruselas, 14 de octubre de 2010.
- Consejo Europeo (2007a), Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 – *Conclusiones de la Presidencia*, 7224/1/07 REV1.
- Consejo Europeo (2007b), Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de diciembre de 2007 – *Conclusiones de la Presidencia*, 16616/1/07, REV 1, CONCL 3.
- Consejo Europeo (2008a), Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de marzo de 2008 – *Conclusiones de la Presidencia*, 7652/08 REV1.
- Consejo Europeo (2008b), Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de diciembre de 2008 – *Conclusiones de la Presidencia*, 17271/1/08 REV1.
- Consejo Europeo (2009a), Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2009 – *Conclusiones de la Presidencia*, 7880/09 REV1.
- Consejo Europeo (2009b), Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de octubre de 2009 – *Conclusiones de la Presidencia*, 15265/1/09 REV1.
- Consejo Europeo (2009c), Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2009 – *Conclusiones*, EUCO 6/09.
- Consejo Europeo (2010a), Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo de 2010 – *Conclusiones*, EUCO 7/10.
- Consejo Europeo (2010b), Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – *Conclusiones*, EUCO 13/10.
- Consejo Europeo (2010c), Consejo Europeo de Bruselas de 28 y 29 de octubre de 2010 – *Conclusiones*, EUCO 25/10.
- Cuenca García, E. (2007), *Economía de la Unión Europea*, Pearson-Prentice Hall, Madrid.
- Enrique de Ayala, J. (2007), “¿Aniversario feliz? La construcción europea cumple 50 años”, *Política Exterior*, vol. XXI, núm. 116.
- EUROSTAT (2010), *The EU in the World. A statistical portrait*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010a), *Bonn climate talks make progress on fleshing out specifics of global climate change regime*, 11 de junio de 2010, www.un.org
- Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010b), *Governments make progress towards deciding shape of result at UN Climate Change Conference in Mexico, but need to narrow down number of negotiating options*, 6 de agosto de 2010, www.un.org
- Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010c), *At Tianjin climate gathering, governments come closer to defining what can be achieved at Cancún UN Climate Change Conference*, 9 de octubre de 2010, www.un.org

- Giles Carnero, R. M. (2010), “La Reunión de Copenhague de 2009: Las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 42.
- Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030, *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*, mayo de 2010.
- Isbell, P. y Steinberg, F. (2010), “Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 76/2010, p. 2.
- IPCC-Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, Grupo de Trabajo I (2007), “Cambio climático 2007: las bases de la ciencia física” (Contribución al Cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) – Resumen para políticos), *Política Exterior*, vol. XXI, núm. 116.
- Lázaro, L. (2007), “Cambio climático: ¿Nos enfrentamos a un puñado de alarmistas o es el momento de actuar?”, *ARI (Real Instituto Elcano)*, núm. 72.
- Lázaro, L. (2010), “Cambio climático: frenazo en Copenhague; próxima estación: México 2010 (COP 16)”, *ARI (Real Instituto Elcano)*, nº 9/2010.
- Lenschow, A. y Sprungk, C. (2010), “The Myth of a Green Europe”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, nº 1.
- Moussis, N. (2009), *EU Environment & Energy Policies: two interwoven legislative areas*, European Study Service, Rixensart (Bélgica).
- Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (2002), *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Alianza, Madrid.
- Naciones Unidas (2007), “Decisión 1/CP.13 – Plan de Acción de Bali”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13º período de sesiones (FCCC/CP/2007/6/Add.1)*, de 14 de marzo de 2008.
- Naciones Unidas – Servicio de Noticias (2010a), *Cambio climático: continúan las negociaciones*, 2 de febrero de 2010, www.un.org
- Naciones Unidas – Servicio de Noticias (2010b), *Cambio climático: PNUMA pide más esfuerzos para combatirlo*, 23 de febrero de 2010, www.un.org
- Naciones Unidas – Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010a), *Climate change negotiators agree on intensified UNFCCC negotiating schedule for 2010*, 11 de abril de 2010. www.unep.org
- Naciones Unidas – Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010b), *Third of Countries Show Promising Gains in Low Carbon Economic Growth Since the Copenhagen Climate Accord*, 28 de abril de 2010, www.unep.org.
- National Geographic Society (2008), *Cambio Climático*, RBA, Madrid.
- Nieto Solís, J. A. (2005), *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Pirámide, Madrid.
- Pérez de las Heras, B. (2009), “La Unión Europea como actor de gobernanza climática”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 16.
- PNUD (2007a), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.

- Shepard, D. (2008), *La Perspectiva de Poznan*, Portal del Sistema de Naciones Unidas sobre el cambio climático, www.un.org/spanish/climatechange
- Stern, N. (2007), *El Informe Stern. La verdad del cambio climático*, Paidós, Barcelona.
- World Economic Forum (2010), *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe?*, WEF, Ginebra.

La política educativa de la Unión Europea con vistas al 2020: ¿una apuesta por la continuidad o por el cambio?

Javier Uncetabarrenechea Larrabe*

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Especialidad Ciencias Políticas.
Profesor de Relaciones Internacionales. UPV/EHU

Resumen: La presente investigación nos ofrece un análisis de la cada vez más compleja política educativa de la Unión Europea, desde sus primeros pasos hasta la actualidad. Nuestro trabajo no se limitará a un estudio de las actuaciones de la UE en el ámbito estricta y explícitamente educativo (básicamente los programas de acción plurianuales), sino que pretende ofrecer una visión más global de la relevancia de la Unión Europea como un actor que juega un papel clave en el mundo educativo. El presente trabajo comienza con un análisis de la incidencia del declive de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del auge de la OCDE y el Banco Mundial en la agenda educativa global. Posteriormente estudiaremos no sólo el pasado y presente de la intervención comunitaria en esta materia, sino que reflexionaremos también sobre el papel que la educación debe jugar en el proceso de integración. En la presente investigación definimos tres modelos básicos de política educativa para la UE: el primero, basado en las primeras políticas de escolarización de masas aunque adaptado lógicamente a las especiales circunstancias del proceso de construcción europea, avanzaría de forma paralela a la construcción del Estado-nación contemporáneo. El segundo modelo apostaría por el continuismo; esto es, perseverar en la actual línea de impulso de reformas educativas en clave de mercado como parte de una agenda supuestamente apolítica. Por último, la UE puede apostar por un modelo educativo que realmente impulse la creación de una ciudadanía activa que sea la base, incontrolable a corto pero sólida a largo plazo, de una verdadera democracia a escala europea. Nuestra investigación también analizará la relevancia de otras actuaciones de la UE, como las Directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales, los derechos reconocidos a la ciudadanía europea en materia educativa por el orden legal comunitario, o los Fondos Estructurales y de Cohesión, que inciden notablemente en el mundo educativo europeo. Tras un análisis de la dimensión exterior, con especial atención a la incidencia en el terreno de la enseñanza de los nuevos desarrollos de la Política Comercial Común originados tras la creación de la OMC, estudiaremos las implicaciones de la ampliación hasta 2020 de procesos tales como Bolonia, Copenhague o la Estrategia de Lisboa, ahora conocida como Estrategia Europa 2020. Por último, reflexionaremos sobre el papel de la educación en la actual crisis de la UE y el modelo educativo más adecuado para que el proceso de integración pueda responder a sus desafíos del presente y del futuro.

Palabras clave: Unión Europea, educación, programas de acción plurianuales, ciudadanía, integración a través del derecho, neoliberalismo, Proceso de Bolonia, Estrategia de Lisboa, Estrategia Europa 2020, Proceso de Copenhague, organizaciones internacionales, crisis de modelo.

* E-mail: javier.uncetabarrenechea@ehu.es

Índice: 1. Introducción 2. La Gran Transformación de la agenda educativa global: incidencia del declive de la UNESCO y del auge del Banco Mundial y la OCDE 3. Educación y proyecto europeo: modelos peligrosos, pragmatismos empobrecedores y ambiciones legítimas 4. La compleja creación de un marco para la actuación comunitaria en dicha materia 5. La relevancia de la UE como actor educativo: ¿importancia cuantitativa vs cualitativa? 6. La relevancia de la dimensión internacional: de la “diplomacia educativa” a la Política Comercial Común 7. El orden legal comunitario y los derechos reconocidos a la ciudadanía en materia educativa 8. La vertiente educativa de la Agenda de Lisboa: continuismo en la nueva Estrategia Europa 2020 9. Un proyecto “fronterizo”: El Proceso de Bolonia y su (semi)secreta ampliación hasta el 2020 10. Las múltiples crisis de Europa y los riesgos de una agenda educativa orientada al mercado 11. Bibliografía.

1. Introducción

La UE parecía entrar hace algo más de un año, en un período de aparente calma. La Europa del fin de siglo intentó responder a los desafíos del comienzo de siglo con una doble estrategia¹. En primer lugar, una (relativa) apertura a la participación ciudadana que se plasmó en la Convención Europea. En segundo lugar, la hegemonía del neoliberalismo y la apuesta decidida por las políticas orientadas al mercado. Hace algo más de un año, parecía que el neoliberalismo había acusado el doble golpe como consecuencia de un creciente rechazo de una parte significativa de la ciudadanía y la gravedad de la crisis económica y financiera. La ratificación del Tratado de Lisboa parecía iniciar una época de calma, neoliberalismo atenuado, centrado en la gestión, alejado de las tormentas de la opinión pública y dirigido al aprovechamiento de las nuevas posibilidades de actuación ofrecidas por el nuevo Tratado.

Un año después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Europa vive un momento de crisis, pero no sólo económica y financiera. En la actualidad, la UE se enfrenta a una **crisis de modelo**. El euro, joya de la corona del proceso de integración y que no hace mucho era considerado como un muro que protegía a Europa de los rigores más extremos de la crisis, es cada vez más discutido. La crisis en algunos países de la zona euro y los planes de rescate acompañados de draconianos programas de ajuste, unidos a la escasa generosidad y la corta altura de miras de la mayoría de los dirigentes políticos, ha puesto a la UE a los pies de los caballos.

El mayor peligro del proceso de integración europea, como ya apuntó hace una década Javier de Lucas, no es la diversidad sino una homogeneización marcada por la primacía de (una visión de) la economía frente a la política². La UE fin de siglo pretendía conciliar dos apuestas irreconciliables; la primera (mayor participación) era sólo admitida si no cuestionaba la segunda (la hegemonía de las políticas orientadas al mercado). La respuesta crítica de una gran parte de la ciudadanía europea, visualizada principalmente en el fracaso del Tratado Constitucional, ha llevado a la UE a abandonar las veleidades aperturistas en lo que respecta a la participación ciudadana. La magnitud de la crisis (tanto económica y financiera como del proyecto de integración) hace que Europa ya no pueda escurrir más el bulto.

La integración europea, fruto del consenso básico entre demócratas-cristianos y socialdemócratas, cambió en la década de los ochenta. El uso de tópicos como “La Europa de los Mercaderes”, tan al gusto de algunos críticos oficiales del proceso de integración, no basta para entender la complejidad de la UE y el actual predominio de las recetas

¹ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa”, VV.AA.: *VIII Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2009*, Vitoria-Gasteiz, Eurobask, 2009, p. 128 (disponible en: <http://www.eurobask.org/es/html/Publicaciones/CrisiseconomicayfinancieraElpapeldelaUnionEuropea/7/50.shtml>)

² De Lucas, Javier: “Europas, culturas, identidades, reconocimiento”, VV.AA.: *Cursos de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000*, Bilbao y Madrid, Servicio de Publicaciones de la UPV/EHU. Tecnos, 2001, p. 26.

de mercado. Bastiaan Van Appeldoorn analizaba a la UE como un compromiso dinámico, fruto de la lucha (y el acuerdo) de tres proyectos rivales para construir Europa: el neoliberal, el neomercantilista y el socialdemócrata³. El avance del proceso de integración de mediados de los ochenta, con la firma del Acta Única Europea (AUE) y la perspectiva de creación de un Mercado Único, la posterior aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE) que dio origen al euro, unida a la gran reforma de los Fondos Estructurales iniciada en 1988 y a la creación de los Fondos de Cohesión, nos mostraba una Europa en la que primaba el proyecto constitucional neoliberal, pero en la que los otros dos no jugaban un papel marginal⁴. En esta última década, la hegemonía del neoliberalismo se ha agudizado hasta el punto de poner en peligro el futuro mismo del proceso de integración.

¿Y qué papel juega la educación en toda esta crisis? La respuesta no resulta sencilla y nos llevará, entre otros temas, al estudio de la incidencia de organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la reflexión en materia educativa a escala global y su influencia a la hora de considerar lógicas, neutras e incluso “apolíticas”, reformas educativas en clave de mercado. En este sentido, hechos tan sorprendentes como la aprobación de la continuidad de la dimensión educativa de Lisboa casi diez meses después de que se aprobase la nueva Estrategia Europa 2020, o la semi-clandestina continuidad del proceso de Bolonia, merecerán nuestra atención a lo largo de este trabajo. La presente investigación, previo análisis de la incidencia del declive de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del auge de la OCDE y el Banco Mundial en la agenda educativa global, abordará un análisis del pasado y presente de la intervención comunitaria en materia educativa y su coherencia con las grandes transformaciones que ha conocido el proceso de integración. En este sentido, para estudiar plenamente el alcance de la UE como un actor relevante en el contexto educativo europeo, no podemos limitarnos al análisis de las medidas estricta y explícitamente educativas (los programas plurianuales). Otras actuaciones de la UE, como los Fondos Estructurales y de Cohesión y las Directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales, también ejercen una notable influencia en el terreno de la enseñanza. Los derechos reconocidos por el orden legal comunitario (y la correspondiente jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea) a la ciudadanía en materia educativa merecerá nuestra atención a lo largo de la presente investigación. Posteriormente nos ocuparemos del análisis de la dimensión exterior, con una especial atención a los nuevos desarrollos de la Política Comercial Común y su incidencia en el ámbito de la enseñanza. Por último, la UE mira al 2020 y la enseñanza jugará un papel clave que debe ser cuidadosamente analizado. La política educativa de la Unión, en la medida en que incide en la formación de los futuros ciudadanos de Europa, jugará un papel clave en el destino del proceso de integración.

³ Van Appeldoorn, Bastiaan: “Transnationalization and the Restructuring of Europe’s Socioeconomic Order: Social Forces in the Construction of ‘Embedded Neoliberalism’”, *International Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 1, Spring, 1998, pp. 12-53.

⁴ Uncetabarrenechea, Javier: *Op. cit.*, pp. 123-127.

2. La Gran Transformación de la agenda educativa global: incidencia del declive de la UNESCO y del auge del Banco Mundial y la OCDE

La escolarización de masas –más allá de los ideales de la Ilustración– fue una empresa clave en la definición y consolidación del Estado-nación contemporáneo. En efecto, en los siglos XVIII y, sobre todo, XIX, una mayoría de países europeos crearon los sistemas públicos de enseñanza. En dicho proceso, pese a que la diversidad y características singulares de cada Estado tuvieron su reflejo en la configuración definitiva del sistema, existen una serie de elementos comunes a destacar⁵: declaración del interés general de la educación de masas, el desarrollo de una legislación para hacer obligatoria la enseñanza junto con la asignación de recursos para la educación y formación pública, el establecimiento de ministerios o departamentos específicos y la creación de un cuerpo de funcionarios al servicio de la política educativa estatal, además de centrarse en una cuidadosa selección de los planes de estudio y contenidos de los programas.

El hecho es que, aunque tendemos a considerar la educación como una competencia esencialmente pública, el establecimiento de los sistemas de escolarización de masas es un proceso relativamente reciente. Durante siglos, el Estado no solía prestar excesiva atención a las cuestiones relativas a la enseñanza y de facto era la Iglesia Católica –o, en su defecto tras la Reforma, las nuevas Iglesias protestantes– quien mostraba un gran interés en las cuestiones educativas. El siglo XVIII fue un momento clave a la hora de favorecer el posterior desarrollo de los primeros sistemas de escolarización de masas. En primer lugar, cabe destacar que la instrucción del pueblo se convirtió en un tema asociado a la Ilustración y, posteriormente, pasó a ser una cuestión clave en la época de la Revolución Francesa⁶. Por otro lado, no debemos olvidar que fue también en dicho siglo cuando algunas monarquías absolutas, fundamentalmente la prusiana, presentaron algunos tempranos proyectos que conllevaban algún tipo de escolarización para sus súbditos. Sin embargo, conviene resaltar que la apuesta de la Revolución Francesa por la instrucción de la ciudadanía tenía un sentido diferente a los proyectos anteriormente señalados. El Ideal Ilustrado aspiraba a la creación de una verdadera democracia que exigía un modelo educativo que fuera más allá del simple adoctrinamiento:

La emancipación de los individuos de la ignorancia y de los prejuicios resume ese ideal imprescindible para construir una sociedad democrática. Sin educación la democracia, como ya afirmaban los filósofos clásicos, será solamente una demagogia. Y sin democracia cultural, la educación se convertirá en un simple proceso de formación técnica que, otra vez, actúe en la aparición de personalidades inmaduras e incompletas y que, en tiempos de crisis, serán el sustrato de cualquier política irracional y autoritaria⁷.

⁵ Boli, John y Ramírez, Francisco O.: “La construcción política de la escolarización de masas: Sus orígenes europeos e institucionalización mundial”, Enguita, Mariano F. (Ed.) y Sánchez, Jesús M. (colaborador): *Sociología de la educación. Lecturas básicas y textos de apoyo*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 301-309.

⁶ Condorcet, Marqués de: *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, Barcelona, Morata, 2001.

⁷ Muñoz, Blanca: *La cultura global. Medios de comunicación, cultura e ideología en la sociedad globalizada*, Madrid, Pearson, 2005, p. 62.

La generalización y consolidación de la mayoría de los sistemas de escolarización de masas llegaron en el siglo XIX y se trataba de un proceso directamente relacionado con el surgimiento del Estado-nación contemporáneo. Ahora bien, ¿por qué esta nueva implicación del Estado en materia educativa acabó siendo aceptada por regímenes políticos tan diversos? Lo cierto es que una serie de factores acabaron por generalizar la idea de que cierto grado de instrucción resultaba muy útil para dar respuesta a los retos a los que se enfrentaban los gobernantes del siglo XIX. Por un lado, los continuos éxitos en los campos de batalla de Francia en la época revolucionaria frente a los ejércitos mercenarios de las potencias absolutistas, contribuyó a mostrar con claridad el potencial militar de la idea de “el Pueblo en armas”. Ahora bien, armar al pueblo sin más era peligroso. Sin embargo, los riesgos inherentes se podían reducir con el establecimiento de un período de instrucción (o más bien adoctrinamiento) obligatorio que ayudaría a consolidar sus regímenes políticos e intentaría minimizar el riesgo de surgimiento de estallidos revolucionarios.

Las transformaciones económicas también impulsaron el desarrollo de sistemas de escolarización de masas en regímenes políticos muy diversos⁸. En efecto, la revolución industrial y un contexto internacional que, en el siglo XIX, estaba marcado por las transformaciones impulsadas por el rápido desarrollo del capitalismo industrial, hicieron que la existencia de una mano de obra abundante con una mínima instrucción resultara plenamente funcional también desde un punto de vista económico.

La escolarización de masas supuso el desarrollo de planteamientos uniformizadores y centralizadores muy negativos para las lenguas y culturas minoritarias que, por los avatares de la historia, no llegaron a tener el carácter de idiomas estatales. A nivel interno, la enseñanza obligatoria se planteó de tal forma que tenía como uno de sus principales objetivos la promoción en los Estados del desarrollo de una lengua, unos valores y un sentimiento nacional común. En consecuencia, *ad intra*, la escolarización de masas no fue respetuosa con las minorías y su apuesta por la uniformización era evidente. *Ad extra*, este proceso favoreció, gracias a la falsificación de la historia, el desarrollo de profundos odios entre los pueblos europeos, cuyas desastrosas consecuencias se plasmaron con toda crudeza en las dos Guerras Mundiales. Con todo, a lo largo del siglo XX, la escolarización de masas terminó por expandirse, en primer lugar, a los pocos países europeos que, por aquellas fechas, no habían adoptado dicho modelo y, posteriormente, al resto de los Continentes, convirtiéndose en un esquema prácticamente mundial. Así, durante el proceso descolonizador, los nuevos Estados realizaban un gran esfuerzo para la creación de sistemas de enseñanza públicos y obligatorios⁹; en la inmensa mayoría de los casos desarrollados con los mismos defectos del modelo original¹⁰.

La generalización de procesos de escolarización de masas en Europa fue tan exitosa que provocó que, durante mucho tiempo, la educación fuera considerada como un elemento clave de la soberanía estatal. La fuerza de esta idea explica que, durante el siglo XIX y parte del

⁸ Boli, John y Ramírez, Francisco O.: *Op. cit.*, 297-301.

⁹ *Ibid.*, pp. 309-311.

¹⁰ Carnoy, Martin: *La educación como imperialismo cultural*, novena edición, Madrid, Siglo XXI, 1993.

XX, fuera prácticamente imposible el desarrollo de una simple cooperación internacional de carácter intergubernamental¹¹. Las resistencias al desarrollo de una cooperación internacional en esta materia se diluyeron, tras la Segunda Guerra Mundial, con la rápida creación de la UNESCO como la organización internacional que, dentro del sistema de Naciones Unidas, estaba destinada a fomentar la cooperación internacional en esta materia.

La creación de dicha organización internacional fue el fruto de una compleja negociación que comenzó, a iniciativa británica, con la Conferencia de Ministros Aliados de Educación (CMAE) que se reunió por primera vez en 1942. En 1943 se crea una Oficina de la CMAE que estaba constituida por los ministros participantes en la Conferencia o sus representantes. Entre ellos, se designó a 5 miembros permanentes (Estados Unidos, China, Francia, Gran Bretaña y la Unión Soviética), siendo “la primera vez en el mundo con posterioridad a 1940 que en un texto más o menos oficial, se reconoce la distinción entre las cinco grandes potencias y las otras”¹². El proceso de negociación fue muy complejo al intentar conciliar en un texto múltiples sensibilidades (por ejemplo en lo referente a los aspectos espirituales y religiosos), la ubicación de la sede y definir si la nueva organización se ocuparía tan sólo temas educativos y culturales o abordaría también el tema de la cooperación científica¹³. Sin embargo, el tema clave era dilucidar si la UNESCO tenía que ser una organización con una marcada naturaleza política o debía adoptar un perfil (aparentemente “apolítico”) más técnico:

Dos tendencias se delinearon en la cuestión de la elaboración del texto del Acta Constitutiva. Una, era una concepción mayoritariamente *funcionalista* de la organización, en tanto que la otra, subrayaba la realidad *política*. Los primeros eran de la opinión de que la UNESCO debería constituirse en una organización *técnica* –como la FAO o la OMS–; mientras que los segundos eran de la opinión de crear una institución esencialmente *política*. En el primer caso, la UNESCO quedaría confinada a las tareas funcionales y su contribución a la paz no sería sino indirecta, como un resultado a largo plazo¹⁴.

La UNESCO tuvo presente el decisivo papel jugado por el adoctrinamiento en las escuelas a la hora de impulsar las dos Guerras Mundiales y ya en Preámbulo de su Acta Constitutiva afirmaba que “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”. Las ambiciones de la UNESCO se plasman todavía con más claridad en su artículo primero en el que afirma que la finalidad de la Organización es “contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación,

¹¹ Craig N. Murphy ha señalado que la creación de las primeras organizaciones internacionales, en la segunda mitad del siglo XIX y hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, se dio en áreas que eran funcionales al mercado como, por ejemplo, la creación de la Unión Postal Internacional. Murphy, Craig N.: *International Organization and Industrial Change. Global Governance since 1850*, Oxford, Oxford University Press, 1994, pp. 46-81. No ocurrió lo mismo en el área educativa, pese al gran interés que la enseñanza despierta en el mundo de la economía. La explicación a esta aparente contradicción reside en la fuerte percepción de la educación como una competencia clave del Estado-nación contemporáneo, en la que no cabía ni siquiera una mera cooperación internacional de carácter intergubernamental.

¹² Monclús, Antonio y Sabán, Carmen: *La escuela global. La educación y la comunicación a lo largo de la historia de la Unesco*, París y México, Ediciones Unesco/Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 24.

¹³ *Ibid.*, pp. 22-43.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 39-40.

la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo”. Sin duda, estas ambiciones difícilmente encajan con la pretensión de reducir la UNESCO a una mera instancia de carácter técnico y, en la medida en que dicha organización fue adquiriendo un perfil más “político” y una línea más crítica, la desconfianza de los países más ricos no dejó de aumentar.

La tensión aumentó con el mandato del senegalés Amadou-Mahtar M'Bow como Director General (1974-1987) y estalló en los ochenta con el abandono de la UNESCO por parte de los Estados Unidos, el Reino Unido y Singapur. No faltaron acusaciones de nepotismo y despilfarro, pero la clave estuvo en una crítica a la excesiva “politización” de la organización¹⁵. La línea de actuación marcada por M'Bow fue demasiado crítica y ambiciosa para algunos Estados; tanto en lo referente a su agenda educativa como en lo relativo a la comunicación. La consecuencia fue una pérdida de confianza de los países más ricos y poderosos en la UNESCO¹⁶. El Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación se convirtió en el eje del mandato de M'Bow y resultó particularmente molesto para algunos países. Sin duda, la apuesta por un tema tan comprometido fue un factor clave en el abandono temporal de la organización por parte de estos tres países. Las consecuencias de tal acto no eran tan sólo de carácter político, ya que al no contar con la financiación estadounidense y británica, la UNESCO se encontró con un serio problema de estabilidad financiera que comprometía el futuro de dicha organización¹⁷.

Las dificultades económicas de la UNESCO provocaron que M'Bow no se presentara a la reelección en 1987, y el nombramiento de Federico Mayor Zaragoza como nuevo Director General tuvo como consecuencia una moderación en los planteamientos defendidos por la organización. Las relaciones con los países desarrollados mejoraron y Mayor Zaragoza fue reelegido sin excesivos problemas en 1993 para un segundo mandato. Los equilibrios del nuevo Director General a la hora de conciliar la tradición crítica de la organización, afianzada en el mandato de M'Bow, con una mejor relación con los países más ricos ha sido definida como un intento de mantener el fondo mejorando las formas:

De forma delicada, y paulatinamente, a lo largo de los primeros años de Mayor, se van haciendo equilibrios para consolidar la Organización, para ir olvidando el estilo o las acciones o los símbolos de confrontación, y, sin embargo, mantenerse fiel a una situación mundial en la que la educación no puede menos que reflejar la división Norte-Sur, la desigualdad mundial, las crisis y los conflictos de los años ochenta y noventa¹⁸.

Hasta qué punto Mayor Zaragoza logró tan delicado equilibrio es una cuestión harto discutible. A mi juicio, la moderación de la UNESCO no fue tan sólo una cuestión de forma,

¹⁵ *Ibid.*, pp. 301-302.

¹⁶ Mundy, Karen: “El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial”, Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 141-143.

¹⁷ Monclús, Antonio y Sabán, Carmen: *Op. cit.*, 301.

¹⁸ *Ibid.*, p. 314.

sino que también alcanzó a las cuestiones de fondo. De todas formas, ni siquiera esa medida le sirvió para recuperar del todo la confianza de los países más ricos y poderosos que, en las últimas décadas, han buscado reducir el rol de la UNESCO en lo referente a la cooperación internacional en materia educativa e incrementárselo a dos organizaciones internacionales que, en un principio, no parecían estar destinadas a tener un papel importante en este ámbito: estamos hablando de la OCDE y, muy especialmente, del Banco Mundial.

El Banco Mundial, ya desde su temprano impulso a la introducción del enfoque del capital humano¹⁹, ha jugado un papel clave en el impulso de reformas educativas orientadas hacia al mercado. Asimismo, como organización internacional ha ido ganando peso, a diferencia de lo ocurrido con la UNESCO, en la agenda educativa global²⁰. En este sentido, Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1998-2004) se ha mostrado crítica con el auge del papel del Banco Mundial y el retroceso de la UNESCO, centrando su crítica en el abandono progresivo de la idea del derecho a la educación²¹.

El Banco Mundial y la OCDE juegan un papel muy importante en la reflexión internacional en materia educativa y han impulsado el desarrollo de reformas educativas orientadas al reforzamiento de una lógica de mercado en la enseñanza. Desde este punto de vista, ambas organizaciones han adoptado una postura favorable a la liberalización de los servicios educativos en el seno del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) en el marco de la OMC²². Un buen ejemplo lo encontramos en un Forum OCDE/Estados Unidos sobre comercio en servicios educativos que se celebró en mayo de 2002 que, según creía Donald J. Johnston (por entonces Secretario General de la OCDE), se trataba de la primera conferencia internacional sobre comercio de servicios educativos en la que participaban los principales interesados en el tema²³.

La educación, tradicionalmente impartida como servicio público por el Estado o por entidades privadas sin ánimo de lucro, se ha transformado cada vez más en un gran mercado global con grandes posibilidades de negocio²⁴. Las nuevas perspectivas de negocio en un sector tradicionalmente vedado al mundo empresarial, ha atraído lógicamente cada vez a más actores que actúan en el terreno de la enseñanza con un declarado ánimo de lucro. La lucha por captar a los estudiantes que estudian en el extranjero es una de las áreas más tradicionales, conocidas

¹⁹ Heyneman, Stephen: "Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial (1960-2000)", Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 164-166.

²⁰ *Ibid.*, p. 164.

²¹ Tomasevski, Katarina: *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004, pp. 133-135.

²² Scherrer, Christoph: "GATS: long-term strategy for the commodification of education", *Review of International Political Economy*, Vol. 12, No. 3, August, 2005, pp. 496-498.

²³ En concreto declaró: This is –I think I am right in saying– the first-ever international conference on "Trade in Education Services" where we gather all the major stakeholders, including the providers of education services, policy-makers in education and trade, and not least the students and learners themselves". "Opening Remarks by the Honourable Donald J. Johnston, Secretary-General of the OECD" p. 1 (Los principales documentos de dicho Forum se pueden conseguir en la página web de la OCDE: <http://www.oecd.org>).

²⁴ Laval, Christian: *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*, Barcelona, Paidós, 2004, pp.164-187.

(y lucrativas) de dicho mercado²⁵. El impacto de las nuevas tecnologías en la enseñanza resulta particularmente atractivo para el mundo empresarial²⁶, surgiendo de forma creciente nuevas posibilidades de negocio no tan conocidas, como por ejemplo la expansión “de la ‘segunda escuela’, de la ‘educación en la sombra’, la de los cursillos y la tutoría”²⁷, entre otros.

La existencia de este gran y lucrativo mercado tiene como consecuencia el surgimiento de cada vez más actores en el sector educativo con una lógica empresarial que, por un lado, ven positiva toda reforma de la enseñanza en clave de mercado y, por otro, buscan impulsar una creciente liberalización del sector²⁸. Así, nos encontramos con la creación de auténticas multinacionales en el terreno de la enseñanza, como por ejemplo Laureate Education Inc.²⁹, y con grandes corporaciones que durante mucho tiempo no prestaron atención al sector educativo, por considerarlo básicamente un coto cerrado de las instituciones públicas o de centros privados sin ánimo de lucro, pero que sin embargo posteriormente comenzaron a interesarse por la enseñanza como un área más de negocio. En este sentido, Jones International Ltd. (una corporación multinacional ubicada básicamente en el sector de las telecomunicaciones) crea en 1995 la Alianza Global para la Educación Transnacional³⁰. En ella participan otras multinacionales como Coca Cola y Ericsson, siendo su objetivo conseguir la participación de otros actores como ONG, agencias gubernamentales y centros de enseñanza superior³¹.

Las fronteras entre lo público y lo privado no sólo parecen difuminarse en el ámbito estatal. La creciente implicación del sector privado, ya sea con ánimo de lucro o no, en los asuntos internacionales ha favorecido el surgimiento de conceptos como gobernanza que, además de mostrar cierta alergia a la palabra gobierno, buscan legitimar tanto la inclusión de técnicas del mundo de la empresa en lo público como la participación del sector privado en los asuntos públicos. Conceptos muy importantes en el terreno de las Relaciones Internacionales como el de multilateralismo han ido cambiando en este sentido. Así, de ser definido como “una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados sobre la base de principios generalizados de conducta”³², la participación del sector privado ha llevado a diversas transformaciones del concepto; algunas tan curiosas como la de “multilateralismo de mercado”³³.

Las organizaciones internacionales, en este nuevo contexto en el que triunfan conceptos como partenariado y gobernanza, han incentivado la participación del mundo empresarial.

²⁵ Laval, Christian: *Op. cit.*, pp. 171-172; Scherrer, Christoph: *Op. cit.*, pp. 494-495.

²⁶ Laval, Christian: *Op. cit.*, pp. 178-187.

²⁷ *Ibid.*, p. 178.

²⁸ Bertrand, Agnes et Kalafatides, Laurence: *OMC, le pouvoir invisible*, Paris, Fayard, 2002, pp. 235-238.

²⁹ Esta empresa cuenta con más de 50 centros acreditados (entre ellos la Universidad Europea de Madrid) en América, Europa y Asia, y alrededor de 600.000 alumnos. Para más información, ver: <http://www.laureate.net/AboutLaureate.aspx>

³⁰ <http://www.jones.com/companies/gate>

³¹ Moles, Ramón J.: *¿Universidad S.A.? Público y privado en la educación superior*, Barcelona, Ariel, 2006, pp. 133-134.

³² Ruggie, John Gerard: “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, Ruggie, John Gerard (Ed.): *Multilateralism Matters. The Theory and the Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 14.

³³ Bull, Benedicte & McNeill, Desmond: *Development Issues in Global Governance. Public-Private Partnerships and Market Multilateralism*, London and New York, Routledge, 2007.

En esta dirección, las Naciones Unidas han establecido, fundamentalmente en estas dos últimas décadas, una estrecha cooperación con el mundo de la empresa que contrasta con una historia marcada por el recelo y la desconfianza mutua³⁴. De hecho, estas transformaciones han favorecido el que a nivel estatal se aprueben reformas educativas orientadas al mercado. En este contexto, no resulta extraño que el sector empresarial se encuentre cada vez más implicado en la gobernanza educativa global³⁵.

3. Educación y proyecto europeo: modelos peligrosos, pragmatismos empobrecedores y ambiciones legítimas

Europa lleva varias décadas de profunda transformación a todos los niveles y, por supuesto, también en lo educativo. La mayoría de los análisis sobre la intervención comunitaria en materia educativa se ocupan de los avances producidos hacia una mayor competencia comunitaria, pero rara vez se detienen a reflexionar sobre qué incidencia debería tener la educación, con mayúsculas, en el futuro del proceso de integración. Esta tarea resulta necesaria en la medida en que todo gran proyecto de transformación que valga la pena, sea utópico o distópico³⁶, debe prestar atención a la dimensión educativa. Desde la ambiciosa agenda educativa de la Revolución Francesa, perceptible en obras como la del Marqués de Condorcet, al papel clave de la enseñanza en el proyecto Ilustrado para conseguir el triunfo de la Razón³⁷, la educación juega un rol sin duda determinante.

³⁴ Para más información sobre el alcance de dicha relación y los riesgos que plantea, ver Boas, Morten; Bull, Benedicte & McNeill, Desmond: "Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance?", *Global Governance*, Vol. 10, No. 4, Oct.-Dec., 2004, pp. 481-498; Martens, Jens: *Multistakeholder Partnerships – Future Models of Multilateralism?*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, Dialogue on globalization (Occasional Paper), n° 29, January, 2007 (<http://www.globalpolicy.org/reform/indxbiz.htm>); Uncetabarrenechea, Javier: "La creciente relación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial: ¿de la desconfianza a la luna de miel?", *Administración & Ciudadanía*, Vol. 2, No. 1, 2007, pp. 133-143.

³⁵ Bhanji, Zahra: "Transnationals corporations in education: filling the governance gap through new social norms and market multilateralism?", *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 6, No. 1, March, 2008, pp. 55-73.

³⁶ Ciertamente, en la larga historia de desastres del siglo XX no tenemos más que ver cómo regímenes totalitarios prestaron una atención preferente a la educación entendida como un adoctrinamiento. Ya más centrados en la Historia del Pensamiento, resulta lógico que proyectos que busquen una transformación profunda de la realidad o abordar la construcción ideal de una sociedad perfecta tengan en cuenta la dimensión educativa; pero dichos proyectos pueden resultar indeseables en clave democrática. Así, Platón dibuja en "La República" un verdadero alegato contra la democracia y dibuja una sociedad ideal dividida en clases (filósofos-reyes, guerreros y artesanos) con un programa "educativo" adecuado para cada una de estas. Véase Platón: *La República*, Madrid, Alianza, 1988.

³⁷ Así, Kant supo ver la necesidad de una auténtica revolución en las escuelas de su época para conseguir el triunfo de la Ilustración: "En vano, empero, esperar este mejoramiento del género humano de una reforma paulatina de la escuela. Estas tienen que transformarse de raíz, si se quiere que de ellas salga algo bueno, ya que están viciadas desde su constitución original y sus mismos profesores han de recibir una nueva formación. No es una lenta reforma, sino una rápida revolución, la que puede conseguir esto. Y para ello se requiere, ni más ni menos, que una escuela que se organizara de nuevo desde la base según un método correcto, que fuera regida por profesores ilustrados, impulsados más por la grandeza de ánimo que por la obtención de un salario, y que durante su proceso de madurez fuera observada y enjuiciada por la mirada atenta de los entendidos de todos los países, pero que a la vez estuviera protegida y ayudada, hasta que llegara a su plenitud, por colaboración unánime de todos los filántropos". Kant, Immanuel: *Pedagogía*, Madrid, Akal, 2003, p. 98.

Ciertamente, las concreciones prácticas de dichos proyectos emancipadores en numerosas ocasiones no sólo no han estado a la altura de las nobles ambiciones que las impulsan, sino que incluso han entrado en abierta contradicción con las mismas. El reconocimiento de la existencia de incoherencias y sonoros fracasos en el proyecto ilustrado no debe llevarnos a la opción postmoderna a favor de un abandono de dicho proyecto³⁸. A mi juicio, la crítica es absolutamente necesaria y debería tener como objetivo una reconstrucción que verdaderamente responda a sus pretensiones de emancipación y validez universal. En este punto, ciertamente no es lo mismo considerar la Modernidad como un proyecto fracasado que como uno acabado³⁹.

El error sería caer en una idealización de la educación y creer que es una especie de Bálsamo de Fierabrás capaz de curar todas las heridas y solucionar todos los problemas. Los sistemas de enseñanza, indudablemente, tienen una incidencia enorme en nuestras sociedades, deben ayudar en la búsqueda de las soluciones y, por sí solos, pueden lograr mejoras parciales, pero nunca lograrán resolver los grandes problemas de la sociedad. La respuesta de los sistemas educativos debe estar necesariamente coordinada con otras medidas (en el ámbito social, político, económico, etc.) para lograr avances verdaderamente significativos. Dejar toda la responsabilidad en las espaldas de los sistemas de enseñanza es un recurso fácil pero no efectivo. Así, por ejemplo, un Estado con una alta tasa de fracaso escolar no debería fijarse tan sólo en los problemas de sus sistemas públicos de enseñanza. Si en dicho país hay una situación estructural injusta (en lo referente a la distribución de la riqueza, a las condiciones laborales, el trabajo infantil como algo necesario para mantener a la familia, etc.), la respuesta adecuada trasciende las posibilidades de la mera gestión del sistema educativo. Pensar que dichos problemas se resuelven simplemente con medidas en el terreno de la enseñanza (aunque éstas sean claramente necesarias) es caer en el engaño.

La educación nos afecta al menos en una triple dimensión: como ciudadanos (miembros de una comunidad política), como personas (los valores que se nos inculcan) y en nuestro rol de “homo economicus” (la manera en que el sistema educativo nos prepara para responder a los desafíos del mundo de la economía). Toda política educativa tiene que tener en cuenta esta triple dimensión y, por ello, toda reforma debe evaluar muy cuidadosamente sus consecuencias a largo plazo. En este punto, cabe destacar que, en los últimos 25 años al menos, la inmensa mayoría de las reformas en el terreno de la enseñanza han avanzado en la subordinación de la educación a la lógica y los intereses de mercado. Vivimos en una era en la que se habla obsesivamente de la calidad en el ámbito de la enseñanza pero, en la práctica, estamos asistiendo a un verdadero proceso de “deseducación”⁴⁰.

Las reformas educativas buscan la creación de ciudadanos plenamente funcionales a las necesidades del mercado (con amplios conocimientos tecnológicos, aprendizaje de inglés,

³⁸ Cornago, Noé y Ferrero, Mariano: “El viaje y las alforjas: alcance y límites de la crítica postestructuralista de la política mundial”, De Castro, José Luis y Orueta, Gorka (Eds.): *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, Bilbao, Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2007, pp. 245-246.

³⁹ Véase el texto de Habermas “La modernidad: un proyecto inacabado” en Habermas, Jürgen: *Ensayos Políticos*, Barcelona, Península, 1988, pp. 265-283.

⁴⁰ Muñoz, Blanca: *Op. cit.*, pp. 57-76.

etc.), que tengan iniciativa propia para poder responder adecuadamente a los desafíos del mundo del trabajo, pero sin desarrollar las potencialidades de una ciudadanía activa y crítica. El impacto negativo de dichas políticas educativas, en lo que respecta a la calidad de la democracia, son plenamente visibles en la actualidad pero se plasmarán con mayor crudeza en un futuro no muy lejano. La generalización de valores consumistas y de competencia, plenamente funcionales en el ámbito económico, resultan tremendamente negativos desde un punto de vista político, social y cultural. Las consecuencias del predominio de los valores del “homo economicus” no se reducen al mundo de la economía y terminan comprometiendo la calidad de la democracia.

El proceso de integración europea tiene, a mi juicio, tres modelos básicos con los que abordar la definición de una política educativa. El primero consistiría en apostar por un esquema similar, aunque lógicamente adaptado a los tiempos y a las especiales circunstancias del proceso de construcción europea, al de las primeras políticas de escolarización de masas en los siglos XIX y XX, orientado a dar pasos hacia la construcción de un *demos* europeo que terminaría siendo la base de una nueva comunidad política. El segundo, consiste en seguir la línea actual de impulso de reformas educativas en clave de mercado como parte de una agenda supuestamente apolítica. Por último, la UE puede apostar por un modelo educativo que realmente promueva la creación de una ciudadanía activa que sea la base, incontrolable a corto pero sólida a largo plazo, de una verdadera democracia a escala europea.

El primer modelo, como hemos señalado en el apartado anterior, impulsó desde las aulas un nacionalismo exacerbado que fomentó un odio entre los pueblos europeos. La falsificación de la Historia fue un instrumento clave dirigido a un fin más general, reforzar la idea de un Estado/una (única) nación/una (única) lengua como base del nuevo Estado-nación contemporáneo. Dicho modelo, eficaz durante mucho tiempo para los intereses de las grandes potencias europeas, entró en crisis tras la Primera Guerra Mundial. En efecto, las potencialidades del Estado-nación contemporáneo (imprevistas por sus gobernantes) a la hora de llevar al extremo la idea de una Guerra total, el nacionalismo extremo y los odios fomentados por los sistemas educativos europeos, junto con la aplicación en el ámbito militar de los avances tecnológicos, trajeron como resultado un conflicto bélico enormemente sangriento y destructivo. La magnitud de la catástrofe llevó a que no pocos autores consideraran al nacionalismo extremo como el principal causante de la Gran Guerra. Menos habitual era que se denunciara explícitamente el papel de las escuelas y los libros de texto como un elemento clave para comprender la crudeza del conflicto. Así, Bertrand Russell escribió en 1932 un libro titulado “La educación y el orden social” en el que exponía con claridad los riesgos de la inculcación del nacionalismo desde las aulas, la falsificación de la historia y el fomento del odio a otros pueblos:

En todo el mundo occidental los niños aprenden que la mayor lealtad es la que deben al Estado del que son ciudadanos, y que es su deber hacia el Estado actuar según las instrucciones del gobierno. Y a fin de que no puedan cuestionar esta doctrina, se les enseña falsa historia, falsa política, falsa economía. Se les informa de los delitos que cometen otros Estados, pero no de los que comete el suyo propio. Se les induce a

pensar que todas las guerras en las que han participado su país han sido defensivas, mientras que las guerras en las que participan otros países son guerras de agresión. Se les enseña a creer que cuando, por alguna circunstancia, su país conquistó un país extranjero, lo hizo para llevar la civilización, la luz del evangelio, la moralidad, la ley, o cualquier otra cosa igualmente noble⁴¹.

La proliferación en el período de Entreguerras de una amplia gama de regímenes autoritarios y totalitarios nos llevó a otra nueva guerra aún más destructiva que hizo necesaria una reflexión sobre el papel de la educación. La escolarización de masas, con todas sus promesas y potencialidades, no impidió que se cometieran atrocidades indignas de pueblos que se consideraban a sí mismos como civilizados⁴². El nacionalismo exacerbado, inculcado en los pueblos europeos principalmente a través de las aulas y los libros de texto, creó un caldo de cultivo para que la Guerra fuera vista por no pocos como una ocasión para vengar agravios (ya fueran presentes o pasados, reales o ficticios) y considerada casi como algo inevitable para resolver los conflictos entre los principales Estados europeos. Bertrand Russell afirmaría años después la paradoja de que la escolarización de masas, al enseñar a leer a toda la población, la hace más vulnerable que nunca a la propaganda y provocó que la Primera Guerra Mundial fuera más sanguinaria que nunca ya que “la gente que había aprendido a leer, sin haber aprendido nada más, podía ser manipulada mediante relatos sobre las atrocidades cometidas por el enemigo”⁴³. La tensión entre una educación con mayúsculas y el simple adoctrinamiento que busca la obediencia ciega de la población se plasma aquí con toda crudeza.

El proceso de integración europea en general, y su agenda educativa en particular, no ha optado por un modelo tan peligroso. A mi juicio, el análisis de las actuaciones concretas en esta materia, pese a que algunos autores observan ciertos elementos de dicho modelo en la intervención comunitaria con el objeto de favorecer un “apoyo de masas” al proceso de integración⁴⁴, no avala la idea de que la UE opte por un modelo tan indeseable como imposible de llevar a la práctica. Con todo, cabe recordar que dicho esquema apostaba por una construcción *ad intra* de una nación uniforme y, *ad extra*, por el fomento del odio a otros pueblos. La creación de una nación europea exigiría un esquema profundamente armonizador imposible de aceptar para la inmensa mayoría de la ciudadanía europea, pero sin embargo, intentar construir una comunidad frente a un demonizado enemigo exterior, aunque profundamente indeseable, puede tener alguna posibilidad de concreción práctica. Algunos movimientos observados en no pocos países europeos, no achacables a la UE, pueden impulsar la peligrosa tentación de aumentar la cohesión de Europa enfrentándola

⁴¹ Russell, Bertrand: *La educación y el orden social*, Barcelona, Edhasa, 1988, pp. 107-108.

⁴² Frente a respuestas simplistas, casi rayanas con el estereotipo, que culpan del genocidio y de la crueldad de la Segunda Guerra Mundial a un supuesto autoritarismo innato del pueblo alemán, resulta interesante la lectura del texto de Adorno “La educación después de Auschwitz”. Disponible en Adorno, Theodor: *Consignas*, Buenos Aires, Amorrortu, 2003, pp. 80-95.

⁴³ Russell, Bertrand: *Op. cit.*, 169.

⁴⁴ Véase, Shore, Cris: *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*, London and New York, Routledge, 2000; Theiler, Tobias: “The European Union and the ‘European Dimension’ in Schools: Theory and Evidence”, *Journal of European Integration*, Vol. 21, No. 4, 1999, pp. 307-341.

a un enemigo exterior, en este caso el Islam⁴⁵. Como demuestra la Historia, construir un proyecto “contra un enemigo exterior” puede ser efectivo a corto y medio plazo, pero será sin duda fatal a largo plazo.

El segundo modelo, no apartarse de la línea actual de impulso de reformas educativas en clave de mercado, parte de la creencia de que dichas transformaciones responden a motivaciones puramente “técnicas” y definen una agenda “apolítica”. Esta apuesta por evitar el riesgo en un terreno tan sensible a la crítica de la ciudadanía como el educativo, consecuencia del pragmatismo de una agenda política avalada por organizaciones internacionales y expertos de todo pelaje, y en consonancia con el objetivo de reforzar la competitividad de la economía en Europa, terminará teniendo consecuencias indeseables en el proceso de integración. Como ya hemos señalado anteriormente, la generalización de valores consumistas y de competencia, plenamente funcionales en el ámbito económico, resultan tremendamente negativos desde un punto de vista político, social y cultural. A mi juicio, la pobreza en el análisis de una gran parte de la ciudadanía y de la clase política que evalúa su pertenencia a la UE en base a si recibe de las instituciones comunitarias más dinero de lo que contribuye al club, obviando la gran relevancia histórica del proceso de integración, no es ajena a una educación que fomenta el egoísmo y la competitividad. Una ciudadanía educada bajo estas premisas nos ofrecerá una sociedad pragmática, quizás competitiva en lo económico, pero sin generosidad ni altura de miras. Una base muy endeble para un proceso de integración que, especialmente en tiempos de crisis, debe romper fronteras (territoriales y mentales), ir más allá de los esquemas establecidos y plantear respuestas innovadoras a problemas que parecen irresolubles⁴⁶.

El tercer modelo es la apuesta por una profunda transformación de los sistemas educativos que sirva a un proyecto político de calado. A medio y largo plazo, la UE necesita una verdadera ciudadanía europea como base del proyecto. Desde luego, no estoy abogando por la construcción de un *demos* siguiendo un modelo literalmente decimonónico. No se trata de construir un *demos* a escala europea siguiendo el primer modelo. El debate sobre si es posible construir una verdadera democracia (en este caso europea) que vaya más allá del Estado-nación se convierte en la pregunta clave. La

⁴⁵ Javier de Lucas, en un muy estimulante trabajo cuya lectura todavía resulta más interesante hoy en día, señaló con acierto lo paradójico de la extraña coincidencia que supone que quienes conciben el Cristianismo como uno de los elementos básicos de Europa y los que entienden Europa como heredera de la Ilustración (con el laicismo como un elemento básico), coincidan en señalar al Islam como enemigo de la identidad europea. Sin olvidar que, ante sus indudables aportaciones, el Islam es parte de la identidad europea, cabe coincidir con Javier de Lucas en que el enemigo es el fundamentalismo (y no sólo el islámico). De Lucas, Javier: *Op. cit.*, pp. 27-29.

⁴⁶ Ambición y apertura de miras que no faltaron a los “Padres de Europa” cuando plantearon lo que parecía imposible: compartir soberanía (algo que entonces sonaba como una contradicción en términos y que ahora se acepta con más/menos naturalidad) en una organización supranacional para, citando la Declaración Schuman, que la guerra fuera no ya impensable, sino materialmente imposible. Construir las Comunidades Europeas de espaldas a la ciudadanía, hecho que podía ser entendible como una medida coyuntural en un momento de emergencia para impulsar un proyecto vital para la supervivencia de Europa, acabó degenerando en un método tecnocrático para construir Europa cuyas consecuencias negativas todavía vivimos hoy en día. Reconocer este problema no impide valorar en su justa medida los méritos de estos pioneros. La solución a la que llegaron no debería aplicarse en nuestra época. En cambio, su valor, audacia y altura de miras les vendría de perlas a los actuales dirigentes políticos que deben pilotar la nave europea en una época muy difícil, pero no menos compleja y turbulenta que la que vivieron los Monnet, Schuman y compañía. Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, pp. 117-119.

existencia de un *demos*, de un pueblo europeo sobre el cual construir esta democracia se convierte en un tema central⁴⁷. Ciertamente, defender la necesidad de un *demos*, entendido como una comunidad de destino, con una lengua y una historia común, como condición ineludible para la creación de una comunidad política democrática, no sólo supone volver a los esquemas del siglo XIX, también niega la posibilidad de crear una verdadera democracia a escala europea.

La UE tiene que optar por un modelo educativo nuevo, cuyo objetivo fundamental sea la creación de una ciudadanía activa que será la base, incontrolable a corto y medio plazo pero mucho más sólida a futuro, de una verdadera democracia a escala europea. La apuesta por un adoctrinamiento, que fomenta una obediencia acrítica al poder político y económico, resulta una tentación prácticamente insuperable para un gobernante cortoplacista, obsesionado por mantenerse en el poder. Una ciudadanía (y una clase política) educada en esa lógica, como veremos en el apartado final, no puede ofrecer una base sólida en tiempos de crisis, cuando la bondad o no de la pertenencia a la UE se mide por el saldo neto (si recibes más de lo que pagas) y no salen las cuentas.

4. La compleja creación de un marco para la actuación comunitaria en dicha materia

El final de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, el deseo de evitar un nuevo conflicto que muy probablemente supondría la destrucción definitiva de Europa, junto con el deseo de afrontar un muy complejo proceso de reconstrucción de un continente en ruinas, obligaron a ser audaces, ambiciosos e imaginativos a la hora de buscar soluciones a un problema que parecía irresoluble. Si una élite tuvo el valor de proponer una solución tan arriesgada como la de compartir soberanía en el seno de una organización supranacional, y si tenemos en cuenta que no faltaron voces que denunciaron el papel jugado por los sistemas educativos a la hora de potenciar un nacionalismo exacerbado que explotó con toda crudeza en las dos Guerras Mundiales, parecería lógico que las nuevas Comunidades Europeas hubieran dispuesto de una base jurídica adecuada para desarrollar una política en el terreno de la enseñanza.

La necesidad de abordar una integración en los aspectos educativos y culturales era una idea ampliamente extendida en los círculos federalistas europeos. Ya en la resolución cultural del Congreso de La Haya⁴⁸, no faltaron referencias a la importancia de la enseñanza para el proceso de integración, mostrando que la educación era un tema de debate y discusión importante para el movimiento federalista a finales de los cuarenta y

⁴⁷ Existe una ingente bibliografía que debate sobre el *demos* europeo. Por su interés, cabe destacar el interesante artículo de Dieter Grimm y la no menos interesante réplica de Jürgen Habermas que aparece reproducido en castellano en la revista *Debats*. Grimm, Dieter: “¿Necesita Europa una Constitución?”, *Debats*, nº 55, marzo, 1996, pp. 4-20; Habermas, Jürgen: “Observaciones a ‘¿Necesita Europa una Constitución?’”, *Debats*, nº 55, marzo, 1996, pp. 21-24.

⁴⁸ El Congreso de La Haya se celebró en 1948 y en él se aprobaron tres resoluciones (política, económica y cultural). La resolución cultural fue redactada por Denis de Rougemont.

a principios de los cincuenta⁴⁹. Un año después, el Movimiento Europeo organizaba la Conferencia Europea de la Cultura, celebrada en Lausana del 8 al 12 de diciembre de 1949, creó una Comisión de enseñanza que, de forma coherente con los principios de la resolución cultural del Congreso de La Haya, prestó una atención especial al mundo universitario⁵⁰.

Los Tratados, pese a todo este interés y la relevancia otorgada al tema de la enseñanza en la historia del movimiento federalista europeo, se limitaban a incluir alguna referencia a la educación y a la formación. En principio, nada que permitiera vislumbrar el desarrollo futuro de una política comunitaria en esta materia. En concreto, el art. 56 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) incluía referencias a los gastos de la reconversión industrial de los trabajadores del sector y el art. 9 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA), plantea la posibilidad de crear escuelas para la formación de especialistas, en el marco del Centro Común de investigaciones nucleares. El Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) ofrece un mayor interés en esta materia. El artículo 57 se ocupaba del reconocimiento de títulos con fines profesionales y, en el ámbito de la formación profesional, nos encontrábamos con dos referencias indirectas (arts. 31 y 118 del TCEE) y un artículo 128 con una redacción ambigua: “A propuesta de la Comisión Europea y previa consulta al Comité Económico y Social, el Consejo establecerá los principios generales para la ejecución de una política común, capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común”. Por último, el artículo 235 del TCEE, que permitía al Consejo aprobar por unanimidad las disposiciones necesarias cuando los Tratados no le ofrecían los poderes de acción necesarios, podía ser utilizado para tomar medidas en el ámbito educativo⁵¹.

El artículo 128 del TCEE contaba con una redacción muy peculiar en la que, por un lado, se hablaba de una “política común” en materia de formación profesional y de la posibilidad de aprobar legislación comunitaria por mayoría simple del Consejo en este ámbito. Por otro, no se le proporcionaron ni los medios ni la relevancia concedidas a otras políticas comunes definidas en los Tratados. Durante mucho tiempo, a dicho artículo se le atribuyó una función meramente declarativa, circunscrita a la definición de principios generales en el terreno de la formación profesional. Los hechos parecían confirmar dicha interpretación. Así, el artículo 128 del TCEE tan sólo fue utilizado como base jurídica para aprobar una Decisión en abril de 1963 en la que se establecían unos principios generales básicos para la política

⁴⁹ Pavkovic, Aleksandar: “What is common European heritage? The debates in the first Consultative Assembly of the Council of Europe, 1949”, *Journal of European Integration History*, Vol. 5, No. 2, 1999, pp. 70-71; Sidjanski, Dusan: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 25-27.

⁵⁰ Deschamps, Etienne: “La Conférence européenne de la Culture de Lausanne (décembre 1949)”, *Journal of European Integration History*, Vol. 5, No. 2, 1999, pp. 58-60.

⁵¹ “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

de formación profesional⁵². Doce años después, cuando se creó el CEDEFOP, la primera Agencia comunitaria que se ocupaba de la formación profesional, se recurrió al artículo 235 como base jurídica y no se usó para nada el art. 128 del TCEE⁵³.

La utilización del art 235 del TCEE parecía la posibilidad más clara para desarrollar una intervención comunitaria en la esfera educativa. Sin embargo, la exigencia de unanimidad del Consejo, junto con la tradicional resistencia de los Estados a ceder soberanía en un ámbito tan sensible, provocó que durante mucho tiempo dicho artículo no fuera utilizado para aprobar programas en esta materia. La situación cambió, como veremos más adelante, en la segunda mitad de la década de los ochenta.

En definitiva, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas no ofrecían la base jurídica adecuada para el desarrollo de una actuación en el ámbito educativo. Esto no significa ni un olvido del papel clave que las políticas educativas jugaron a la hora de exacerbar los odios entre los pueblos europeos ni que se infravalorara su rol a la hora de conseguir una verdadera reconciliación. Si ya en aquella época el desarrollo de una mera cooperación intergubernamental en una materia tan sensible como la educación ya resultaba muy difícil, las posibilidades de abordar una integración en este ámbito eran prácticamente nulas. Por todo ello, teniendo en cuenta el contexto histórico y criterios de oportunidad política, se optó por profundizar, en primer lugar, en la dimensión económica del proceso siguiendo criterios funcionalistas. Ante la desconfianza que despertaba este tema, la cooperación europea quedó circunscrita a una organización intergubernamental como el Consejo de Europa⁵⁴.

Las bases jurídicas para la actuación comunitaria, ofrecidas por dichos artículos del TCEE, eran ciertamente escasas. El Tribunal de Justicia, gracias a una sentencia de julio de 1974, jugó un papel clave para que la capacidad de influencia de las Comunidades Europeas en el mundo de la enseñanza no se cortara de raíz. En la misma, el Tribunal señaló que la educación, como tal, no era uno de los ámbitos de competencia de la Comunidad. Sin embargo, por vía de la doctrina de las competencias implícitas⁵⁵, se afirmaba que la falta de competencia comunitaria (en la enseñanza) no quiere decir que la actuación comunitaria en otros temas deba estar limitada por el mero hecho de que afecte a algún aspecto a la educación. La aplicación de dicha doctrina confirmó las posibilidades de influencia indirecta de las Comunidades en el ámbito educativo:

attendu que si la politique de l'enseignement et de la formation ne fait pas partie en tant que telle des domaines que le traité a soumis à la compétence des institutions communautaires, il ne s'ensuit pas que l'exercice des compétences transférées à la Communauté serait, de quelque façon, limité s'il était de nature à affecter les mesures

⁵² “Decisión del Consejo de 2 de abril de 1963 por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional (63/266/CEE)”, *DOCE* (versión en castellano), Tomo 5, Vol. 1, pp. 30-33.

⁵³ “Reglamento (CEE) N° 337/75 del Consejo de 10 de febrero de 1975 por el que se crea un Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional”, *DOCE* (versión en castellano), Tomo 5, vol. 2, p. 48.

⁵⁴ Uncetabarrenechea, Javier: “La educación en el proceso de integración europea: hacia la progresiva definición de una política comunitaria”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 24, 2001, pp. 133-135.

⁵⁵ Lenaerts, Koen: “Education in European Community law after ‘Maastricht’”, *Common Market Law Review*, Vol. 31, No. 1, 1994, p. 11; Pertek, Jacques: *L'Europe des diplômes et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 114.

prises en exécution d'une politique telle que celle de l'enseignement et de la formation⁵⁶.

La década de los setenta marcó la aceptación de un compromiso entre la Comisión Europea, los países más proclives a desarrollar una cooperación en materia educativa a escala comunitaria y los Estados más hostiles a que las Comunidades Europeas se implicaran en un ámbito tan sensible. El uso del art. 235 del TCEE estaba prácticamente descartado por la exigencia de unanimidad del Consejo, y por ello se llegó a una solución de compromiso. Las medidas de cooperación en materia educativa (y en otras áreas sensibles como la cultura o la sanidad) se aprobarían en “Reuniones del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas y de los Ministros de Educación (en este caso) en el seno del Consejo”. Este mecanismo permitía adoptar a la vez actos legislativos comunitarios y de derecho internacional tradicional, por lo que dichas actuaciones ganaban en seguridad jurídica⁵⁷. La cooperación en la década de los setenta y la primera mitad de los ochenta se estructuró por medio del *soft law*; a través de Resoluciones y Conclusiones del Consejo bajo la fórmula a la que nos referíamos anteriormente, el desarrollo de estudios y seminarios, o de proyectos-piloto. En definitiva, se trataba de una fórmula de toma de decisiones mixta: en parte comunitaria y en parte intergubernamental⁵⁸.

La relevancia de la utilización de estos mecanismos de *soft law* en el desarrollo de la actuación comunitaria en materia educativa no debe minusvalorarse por ciertas limitaciones como la de tratarse, a diferencia de los actos de derecho comunitario, de actuaciones no obligatorias, la escasez de los fondos asignados y la inseguridad de tener que negociarlo año a año (con el grado de incertidumbre que ello supone). La realidad es que dicho mecanismo, con todas sus imperfecciones, ayudó a reducir los miedos de algunos países a afrontar una cooperación a escala comunitaria. Así, el primer programa de acción en este ámbito fue aprobado en 1976 por medio de una Resolución del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo⁵⁹. La creación a finales de los ochenta y principios de los noventa de un marco más sólido para la actuación (estrictamente) comunitaria, no impidió que los Estados siguieran utilizando las Resoluciones y las Conclusiones.

⁵⁶ “Donato Casagrande contre Landeshauptstadt München” (Affaire 9-74), *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, 1974, p. 779.

⁵⁷ Lirola, Isabel y Pueyo, Jorge: “La política de educación en la U.E. y el principio de subsidiariedad. Aspectos jurídicos y distintos ámbitos de actuación”, Santos, Miguel Anxo (Ed.): *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, p. 130; Van Craeynest, Felix: “La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d'éducation”, De Witte, Bruno (Ed.): *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, pp. 127-133.

⁵⁸ En este sentido, Erik Beukel señaló lo siguiente: “The body used for this ‘mixed’ and peculiar decision-making process, allowing the ministers of education to adopt at one and the same time acts of Community law and measures of traditional international law, is the ‘Council and ministers of education, meeting within the Council’. Indeed, the hybrid decision-making process has escalated to the point where ministers of education, especially during the 1970s, were not sure whether they were Councils or not”, Beukel, Erik: “Reconstructing Integration Theory: The Case of Educational Policy in the EC”, *Cooperation and conflict*, Vol. 29, No. 1, march, 1994, p. 35.

⁵⁹ Consejo de las Comunidades Europeas. Secretaría General: *Textos sobre la política educativa europea*, Tercera Edición (junio de 1987). Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1988, pp. 21-28.

Las limitadas posibilidades de cooperación en materia educativa se transformaron con la jurisprudencia del Tribunal en la década de los ochenta y a principios de los noventa. El artículo 128 del TCEE era, como hemos visto anteriormente, muy peculiar. Su singularidad se veía reforzada por el hecho de que permitía tomar decisiones por mayoría simple, pero los Estados confiaban que tan sólo se utilizaría con dicha función declarativa⁶⁰. Hasta entonces, su muy escasa utilización favoreció su consideración como una especie de “artículo dormido”⁶¹, limitado a establecer principios muy generales en el terreno de la formación profesional, y que no estaba destinado a jugar un papel clave en el impulso de la cooperación educativa europea.

La realidad fue que el Tribunal “despertó” dicho artículo y, tras una muy interesante jurisprudencia, nos encontramos con que el art. 128 del TCEE podía ser utilizado como base jurídica única en la aprobación de programas comunitarios (por mayoría simple). En efecto, gracias a tres sentencias dictadas a finales de los ochenta y principios de los noventa, referidas a la base jurídica adecuada para tres programas comunitarios (Erasmus, Petra y Comett II), el artículo 128 se convirtió en una base jurídica suficiente para aprobar programas plurianuales. Sin embargo, antes de analizar estas tres sentencias, cabe destacar que este proceso sólo fue posible por las posibilidades que abrieron los recursos de la ciudadanía europea a través de la cuestión prejudicial. Así, unos años antes del desarrollo de esta jurisprudencia, el TJCE tuvo que pronunciarse sobre si el cobro del minerval en Bélgica a los estudiantes nacionales de los países comunitarios constituía una discriminación por razón de nacionalidad, prohibida por el art. 7 del TCEE⁶².

La clave estaba en definir previamente el alcance exacto del concepto de formación profesional. Si un estudio entraba en el concepto “comunitario” de formación profesional, formaba parte de los Tratados y, en este caso, debería aplicarse el principio de no discriminación por razón de nacionalidad reconocido en el artículo 7 del TCEE. En caso contrario, si el estudio en cuestión no entra en dicha definición, la aplicación del minerval sería perfectamente legal desde la perspectiva del derecho comunitario. La sentencia Gravier, de 13 de febrero de 1985, planteó la siguiente definición de formación profesional:

toute forme d’enseignement qui prépare à une qualification pour une profession, métier ou emploi spécifique, ou qui confère l’aptitude particulière à exercer une telle profession, métier ou emploi, relève de l’enseignement professionnel, quels que soient l’âge et le niveau de formation des élèves ou des étudiants, et même si le programme d’enseignement inclut une partie d’éducation général⁶³.

Su definición de formación profesional era particularmente amplia pero no aclaraba la cuestión en la medida que no excluía por sistema a la enseñanza superior, pero tampoco

⁶⁰ Lenaerts, Koen: *Op. cit.*, p. 18.

⁶¹ De Witte, Bruno: “The Influence of European Community Law on National Systems of Higher Education”, Pertek, Jacques (Ed.): *General Recognition of Diplomas and Free Movement of Professionals*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1992, pp. 78-79.

⁶² El minerval eran unos gastos de matrícula suplementarios cobrados en los centros de enseñanza belgas que les eran impuestos a los estudiantes extranjeros en concepto de contribución personal a los costes de funcionamiento del sistema educativo de dicho país.

⁶³ “Françoise Gravier contre Ville de Liège” (Affaire 293/83), *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, 1985, p. 614.

delimitaba claramente qué estudios universitarios podían entrar en dicha definición y cuáles no. Las ambigüedades del concepto de formación profesional necesitaban una aclaración, que llegó tres años después por medio de la sentencia Blaizot (2 de febrero de 1988), en la que se adoptó una definición de formación profesional muy amplia. Así, el Tribunal incluyó a prácticamente todos los estudios universitarios con la excepción “de algunos ciclos de estudios concretos que, debido a sus características propias, van dirigidos a personas deseadas de aumentar sus conocimientos generales más que acceder a la vida profesional”⁶⁴.

La acción de ciudadanos europeos, utilizando la vía de la cuestión prejudicial, llevó al Tribunal a tener que pronunciarse sobre el alcance del concepto de formación profesional. La Comisión vio la oportunidad abierta por la sentencia Gravier, con su definición que no excluía los estudios universitarios, y presentó una propuesta de Decisión para un nuevo programa con el artículo 128 del TCEE como única base jurídica; contando con el apoyo del Parlamento Europeo⁶⁵. Una primera opción era aprobar Erasmus utilizando únicamente el art. 235 del TCEE como base jurídica para dicho programa. Esta posibilidad gustaba a los Estados más hostiles a una mayor implicación de las Comunidades Europeas en materia educativa. La Comisión apostó fuerte al considerar que el art. 128 era una única base jurídica suficiente para Erasmus. Si la postura de la Comisión triunfaba, a futuro se podrían aprobar programas plurianuales por mayoría simple del Consejo, reforzando considerablemente las posibilidades de actuación comunitaria en esta materia. Finalmente, el Consejo optó por una solución de compromiso, aprobando dicho programa y recurriendo al artículo 128 y al 235 del TCEE como base jurídica⁶⁶. La utilización del art. 235 (ya sea en solitario o con el 128) significa la exigencia de unanimidad del Consejo. La Comisión no se resignó y, poco después de la aprobación de Erasmus, presentó un recurso de anulación al estimar que el art. 128 era una base jurídica suficiente para la aprobación del programa; por lo que no se podía recurrir al artículo 235 del TCEE⁶⁷.

El programa Petra, siguiendo en este caso el criterio de la Comisión, fue aprobado utilizando el artículo 128 del TCEE como única base jurídica⁶⁸. El Consejo aceptó la propuesta de la Comisión en un programa de menor “calado” político y cuyo objetivo encajaba muy claramente en la definición de formación profesional. En el caso de Erasmus, su mayor ambición e impacto directo en el mundo universitario europeo, provocaron la no aceptación del artículo 128 como única base jurídica. Con todo, el Reino Unido rechazó la decisión del Consejo en el caso de la aprobación del programa Petra y presentó un recurso de anulación

⁶⁴ “Vincent Blaizot contra Universidad de Lieja y otros” (Asunto 24/86), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1988, p. 404.

⁶⁵ Commission des Communautés Européennes: *Proposition de Décision du Conseil portant adoption d’Erasmus: le programme d’action de la Communauté Européenne en matière de mobilité des étudiants*, Bruxelles, COM (85) 756 final, 20 décembre, 1985.

⁶⁶ “Decisión del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (ERASMUS)” (87/327/CEE), *DOCE L* 166, 25 de junio, 1987, pp. 20-26.

⁶⁷ “Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas” (Asunto 242/87), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1989, pp. 1425-1460.

⁶⁸ “Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 1987 sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (PETRA)” (87/569/CEE), *DOCE L* 346, 10 de diciembre, 1987, pp. 31-33.

ante el TJCE⁶⁹. El Tribunal, ante las evidentes conexiones entre ambos casos, dictó ambas sentencias el mismo día (30 de mayo de 1989) y las dos contaron con la misma motivación y conclusiones del Abogado General.

El caso Erasmus, por el ambicioso contenido del programa, era sin duda el más controvertido. El elemento clave era conocer si dicho artículo era una base jurídica adecuada para aprobar un programa comunitario o tan sólo debía emplearse para establecer principios generales que serían llevados a la práctica con gran libertad por parte de los Estados miembros. El TJCE dio la razón a la Comisión en esta y en las otras cuestiones de fondo⁷⁰, pero desestimó su recurso por una razón sorprendente que, tal y como se deduce de la lectura completa de la sentencia, no había sido planteada por ninguna de las partes a lo largo del proceso. Así, el TJCE señaló que en Erasmus existían elementos que pertenecen a la investigación científica y que, antes de la entrada en vigor del Acta Única Europea, con la aparición de un nuevo Título en el TCEE destinado a I+D, debía basarse también en el artículo 235 del Tratado⁷¹. En el caso de la sentencia relativa al programa Petra, al no entrar en juego dicho factor “tecnológico”, se consideró que su base jurídica era la adecuada⁷².

El Tribunal da la razón en todas las cuestiones de fondo a la Comisión y se saca de la manga un argumento nuevo para ofrecer un pírrico triunfo final al Consejo. En definitiva, las tesis de la Comisión se impusieron y, poco después, Erasmus II fue aprobado utilizando el art. 128 del TCEE, con un importante incremento en su presupuesto, como única base jurídica⁷³. Este conflicto tuvo su epílogo con la sentencia sobre el programa Comett II. La postura de la Comisión fue ganando adeptos y la segunda fase del programa fue aprobada utilizando el artículo 128 como única base jurídica⁷⁴. Todavía sin conocerse las sentencias sobre los programas Erasmus y Petra, el Reino Unido, Francia y Alemania presentaron recursos al TJCE por separado⁷⁵. El Tribunal de Justicia dictó sentencia el 11 de junio de 1991, dando la razón a la Comisión y al Consejo, pese a que los Estados que presentaron el recurso intentaron aprovechar las rendijas abiertas por el Tribunal en

⁶⁹ “Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Consejo de las Comunidades Europeas” (Asunto 56/88), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1989, pp. 1615-1619.

⁷⁰ Para más información sobre las sentencias referidas a los programas Erasmus, Petra y Comett II, y las posibilidades que ofreció el art. 128 del TCEE tras esta jurisprudencia, ver Frazier, Carole: *L'Éducation et la Communauté Européenne*, Paris, CNRS, 1994, pp. 150-165 y Pertek, Jacques: *L'Europe des diplômes et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 128-131.

⁷¹ “Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas” (Asunto 242/87), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1989, pp. 1457-1459.

⁷² Así, la motivación es idéntica a la sentencia Erasmus y las Conclusiones del Abogado General también. Por todo ello, en la Recopilación de Jurisprudencia, en esta sentencia se remite al desarrollo de los argumentos a la sentencia Erasmus. “Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Consejo de las Comunidades Europeas” (Asunto 56/88), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1989, pp. 1615-1619.

⁷³ “Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1989 que modifica la Decisión 87/327/CEE por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (Erasmus)” (89/663/CEE) *DOCE L* 395 30 de diciembre, 1989, pp. 23-27.

⁷⁴ “Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1988 por la que se aprueba la segunda fase del Programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (COMETT II)” (1990-1994)” (89/27/CEE), *DOCE L* 13, 17 de enero, 1989, pp. 28-34.

⁷⁵ “Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y otros contra Consejo de las Comunidades Europeas” (Asuntos acumulados C-51/89, C-90/89, y C-94/89), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia*, Parte I: Tribunal de Justicia 1991, pp. 2757-2796.

el caso Erasmus, como era la cuestión del I+D, para evitar el recurso al artículo 128 como única base jurídica. En este punto, resulta curioso que el Tribunal desechara el argumento “tecnológico” que se sacó de la manga apenas dos años antes en la sentencia Erasmus.

Esta jurisprudencia es un magnífico ejemplo de cómo jueces (y en este caso, altos funcionarios de la Comisión Europea) manejan unos horizontes temporales distintos que los políticos. Los jueces piensan a largo plazo y su objetivo es conseguir la construcción y consolidación de doctrinas legales, mientras que la visión del político medio suele ser desoladoramente cortoplacista. El Tribunal puede establecer, en un caso de gran sensibilidad política, una doctrina polémica como principio general; pero en no pocas ocasiones tiene la habilidad de encontrar, a veces de forma muy discutible, un motivo por el cual esa doctrina no es aplicable en ese caso concreto. Esta táctica tan sutil, utilizada por el TJCE en varias ocasiones, encaja como un guante para explicar lo ocurrido con la jurisprudencia que “despertó” el artículo 128 del TCEE⁷⁶. Gracias a la misma, se ofrece al político medio un triunfo aparente y se busca reducir el riesgo de hipotéticas reacciones negativas a dicha jurisprudencia. Una vez afirmado dicho principio general, y si no hay muchas protestas, el Tribunal aplicará plenamente dicha doctrina en sentencias posteriores⁷⁷. La Comisión y el Tribunal de Justicia, unidos por una postura favorable al avance del proceso de integración, colaboran estrechamente en muchas ocasiones⁷⁸.

La jurisprudencia que despertó al artículo 128 jugó un papel decisivo al facilitar un acuerdo que, a diferencia de lo ocurrido en el proceso de negociación del Acta Única Europea, llevó a los países más reacios a aceptar la inclusión en el TUE de una competencia limitada en materia educativa⁷⁹. Sin dicha jurisprudencia, probablemente la aparición de la enseñanza en el Tratado de Maastricht no se hubiera evitado pero, ante las evidentes reticencias de algunos Estados miembros, el alcance de dicha competencia hubiera sido notablemente menor⁸⁰.

⁷⁶ Trevor Hartley describió esta ingeniosa táctica de la siguiente manera: “A common tactic is to introduce a new doctrine gradually: in the first case that comes before it, the Court will establish the doctrine as a general principle but suggest that it is subject to various qualifications; the Court may even find some reason why it should not be applied to the particular facts of the case. The principle, however, is now established. If there are not too many protests, it will be re-affirmed in later cases; the qualifications can then be whittled away and the full extent of the doctrine revealed”. Citado en: Alter, Karen J.: “Who Are the ‘Masters of the Treaty’?: European Governments and the European Court of Justice”, *International Organization*, Vol. 52, No. 1, Winter, 1998, p. 131.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 130-133.

⁷⁸ Alter, Karen: *Op. cit.*, p. 131; Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: “Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration”, *International Organization*, Vol. 47, No. 1, Winter, 1993, p. 71.

⁷⁹ Para una visión del complejo proceso negociador que culminó con la aparición de la educación en los Tratados tras Maastricht, ver Gori, Gisella: *Towards an EU Right to Education*, The Hague, Kluwer Law International, 2001, pp. 61-76.

⁸⁰ Así, en Maastricht también se incluyó una competencia de la UE en otro ámbito sensible: la cultura. El nuevo artículo 128 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) era muy parecido al nuevo artículo que se ocuparía de la cooperación educativa, pero con un matiz muy importante. En ambos casos, la toma de decisiones recurría al nuevo procedimiento de codecisión, pero en el caso de la cultura se exigía la unanimidad del Consejo; es decir, en la práctica supone un derecho de veto a la hora del desarrollo de la cooperación en esta materia. La jurisprudencia existente del TJCE sobre el art. 128 del TCEE evitó probablemente que el nuevo artículo que se ocupase de la cooperación educativa naciera con una limitación parecida. La diferencia práctica entre ambas bases jurídicas se plasmó en la aprobación de los programas plurianuales tras la entrada en vigor de Maastricht. Los nuevos programas culturales, con su codecisión “especial” que exigía unanimidad del Consejo, tuvieron un proceso de aprobación más lento, complejo, y contaban con escasos fondos y una menor ambición que los programas en materia educativa.

El Tratado de Maastricht supuso la aparición de dos nuevos artículos en el TCE: el art. 126 se ocupaba de los temas relativos a la educación (y juventud⁸¹) y el art. 127 de la formación profesional. La nueva situación creada por la jurisprudencia del TJCE favoreció la definición de un nuevo compromiso a la hora de definir la competencia de la UE en materia educativa que, a grandes rasgos, se ha mantenido hasta hoy. Ambos artículos mostraban una estructura muy similar aunque contaban con una diferencia importante: el artículo 126 del TCE permitía aprobar programas mediante el procedimiento de codecisión y el art. 127 utilizaba el procedimiento de cooperación. En primer lugar, se trata de una competencia limitada, dedicada al fomento de la cooperación y que excluye la armonización en dicha materia. Así, en el apartado 1 del art. 126 se afirmaba que para la consecución de una educación de calidad se fomentará “la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como su diversidad cultural y lingüística”. El apartado cuarto de los arts. 126 y 127 del TCE contiene el elemento clave que permitió la aceptación de la competencia de la UE en unas materias tan sensibles, al descartar “toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

Maastricht no sólo se dedicó a poner límites, muy razonables por otra parte, a la intervención de la UE en materia educativa. También supuso una mejora sustancial en las posibilidades de actuación de la Unión en este ámbito traducida en dos elementos clave. El primero es que la intervención comunitaria, tras la aparición de la educación en los Tratados vía Maastricht, ha ganado en seguridad jurídica⁸². En segundo lugar, ha permitido la aprobación de programas comunitarios con mayor presupuesto, más ambición y alcance que en la situación pre-Maastricht. Sin los cambios introducidos en el Tratado de la Unión Europea, el artículo 128 del TCEE sólo hubiera podido utilizarse para aprobar programas en formación profesional y enseñanza universitaria. El TUE ha permitido una ampliación de las materias que pueden abordar los programas comunitarios basados en el artículo 149. Así, si la primera fase del programa Sócrates (1995-1999) se hubiera aprobado sin entrar en vigor el Tratado de Maastricht, no podría haber recurrido al art. 128 del TCEE como única base jurídica; ya que su capítulo II dedicado a la “enseñanza escolar” (Comenius) quedaría fuera de su alcance y exigiría la utilización conjunta del art. 235 del TCEE. Esto supondría que Sócrates se hubiera aprobado por unanimidad, en vez de mayoría cualificada, del Consejo y las consecuencias negativas se hubieran visto con claridad en la ambición y la dotación presupuestaria del nuevo programa.

⁸¹ El art. 126 del TCE introdujo entre sus objetivos específicos “favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos”. Este nuevo apartado permitió, como veremos en el apartado siguiente, utilizar el art. 126 del TCE para aprobar el programa La Juventud con Europa III sin tener que utilizar el art. 235.

⁸² Aspecto destacado por Koen Lenaerts en lo referente al futuro de Erasmus: “It is self-evident that henceforth the Erasmus programme will fall exclusively within the Community competence with regard to education, without any danger of any of the *acquis communautaire* being lost”, Lenaerts, Koen: *Op. cit.*, p. 27.

Las posteriores reformas del Tratado de Amsterdam y el de Niza no cambiaron sustancialmente las bases de la actuación de la UE en materia educativa⁸³. El equilibrio alcanzado (mayor seguridad jurídica y capacidad de aprobar programas más amplios y ambiciosos a cambio de excluir de su actuación toda posibilidad de armonización) parece difícil de romper. El Tratado de Lisboa también incluye dos artículos: el art. 165 y el 166 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En ambos casos, hay una clara línea de continuidad con las líneas básicas de actuación definidas en Maastricht para estas materias⁸⁴.

El principio de subsidiariedad, introducido como es bien sabido en el Tratado de Maastricht, fue calculadamente formulado de manera ambigua, de manera que no pudiera descartarse a futuro ninguna interpretación⁸⁵. Los problemas, como siempre, llegarán cuando se clarifique dicho principio: ¿servirá para poner un freno definitivo a la acción de la UE en materia educativa o permitirá un salto cualitativo en las posibilidades de actuación de la Unión? No pudiendo descartar del todo la posibilidad de que el principio de subsidiariedad pueda ser utilizado para reforzar la competencia de la Unión⁸⁶, los cambios introducidos en el Tratado de Lisboa no refuerzan la viabilidad de dicha hipótesis. A futuro, lo más probable es que el principio de subsidiariedad no permita un salto cualitativo en la competencia de la UE en esta materia.

5. La relevancia de la UE como actor educativo: ¿importancia cuantitativa vs cualitativa?

La escasez de fondos destinados a las actuaciones de la UE explícitamente educativas, básicamente los programas plurianuales, puede llevarnos a pensar que la Unión es un actor poco relevante en el ámbito educativo europeo. Si bien es cierto que el presupuesto es un indicador habitualmente significativo a la hora de evaluar la importancia que realmente se ofrece a una política, corremos el peligro de dejarnos cegar por las cifras y no ver nada más allá. En términos cuantitativos (dotación

⁸³ En el Tratado de Amsterdam (la nueva numeración se mantuvo en Niza) se cambió la numeración de los Tratados: el art. 126 pasó a ser el 149 y el art. 127 pasó a ser el 150. El artículo relativo a la formación profesional abandonó el procedimiento de cooperación y, como ocurría con la educación, adopta el procedimiento de codecisión. Las modificaciones que afectan a la dimensión educativa de la política comercial se analizarán en el apartado sexto.

⁸⁴ Cabe destacar que, de manera similar a lo ocurrido con la parte de juventud en el art. 126 del TCE, el art. 165 del TFUE introdujo un objetivo específico sobre la dimensión europea del deporte.

⁸⁵ Jover, Gonzalo: "Significados de la subsidiariedad como principio de la política educativa de la Unión Europea", Santos, Miguel Anxo: *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, pp. 101-102.

⁸⁶ Así, un estudio sobre Suiza nos muestra un ejemplo de cómo el principio de subsidiariedad puede ser usado para reforzar la competencia educativa de la autoridad central. Este caso resulta particularmente interesante si tenemos en cuenta que, por un lado, Suiza es uno de los países más descentralizados del mundo (especialmente en el terreno educativo) y, por otro, que se trata de un país muchas veces citado como (hipotético) modelo para la integración europea. Hega, Gunther M.: "Federalism, Subsidiarity and Education Policy in Switzerland", *Regional & Federal Studies*, Vol. 10, No. 1, spring, 2000, p. 30.

presupuestaria), la intervención más influyente, aunque no explícitamente educativa, sería la de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Sin negar su importancia, en este apartado quiero recalcar la mayor relevancia cualitativa de otras actuaciones de la Unión; tales como la intervención en lo relativo al reconocimiento de títulos con fines profesionales y, sobre todo, la aprobación de los programas plurianuales de la UE en las áreas de formación profesional y educación.

Los Fondos Estructurales y de Cohesión juegan un papel fundamental en el proceso de integración europea. En el terreno educativo han favorecido cambios, en algunos casos especialmente importantes⁸⁷, en los sistemas educativos de algunos Estados miembros. La creciente hegemonía del proyecto constitucional neoliberal también se observa en los Fondos Estructurales y de Cohesión, con un énfasis creciente en el ajuste y la reforma. Los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 planteaban una reducción de los objetivos prioritarios a tres; los dos primeros en clave regional⁸⁸. El objetivo 3 se destinaba específicamente a “apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo”⁸⁹. El presupuesto para este nuevo objetivo fue 24.050 millones de euros; esto es, el 12,3% del presupuesto total de los Fondos Estructurales para dicho período (2000-2006)⁹⁰. En la medida que las acciones de este nuevo objetivo horizontal (y no regional) no se aplican a las regiones objetivo 1 (con sus propias medidas que influyeron en los sistemas educativos de dichas regiones), cabe señalar que la cantidad destinada a la formación y a la educación vía Fondos Estructurales fue mayor que esos 24.050 millones de euros.

La reforma actualmente en vigor (período 2007-2013) ha integrado a los Fondos Estructurales y de Cohesión en un único marco, con una dotación presupuestaria de 308.041 millones de euros y la aprobación de tres nuevos objetivos:

- i) “Convergencia”, que permitirá acelerar la convergencia de los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas y que recibirá el 81,54% de los fondos.
- ii) “Competitividad regional y empleo”, perseguirá aumentar (fuera de las regiones menos desarrolladas) la competitividad y atractivo de las regiones, así como su nivel de empleo, mediante la previsión de los cambios económicos y sociales. Su dotación será del 15,95%.
- iii) “Cooperación territorial europea” apuesta por intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación

⁸⁷ Fitz Gerald, John D.: “An Irish Perspective on the Structural Funds”, *European Planning Studies*, Vol. 6, No. 6, December, 1998, pp. 684-685.

⁸⁸ En concreto, el objetivo nº 1 era “promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas” y el nº 2 “apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales”. “Reglamento (CE) Nº 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales”, *DOCE L 161*, 26 de junio, 1999, p. 7.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*, p. 10.

interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado (2,52% de los fondos totales).

La reforma de los Fondos Estructurales y de Cohesión, muy centrada en la Estrategia de Lisboa, sigue apostando por una intervención en materia de educación y formación; utilizando términos como “aumento de la inversión en capital físico y humano”, “inversión en capital humano” o “desarrollo de la innovación y de la sociedad del conocimiento”⁹¹.

El reconocimiento de títulos con fines profesionales nos muestra un área de intervención de la UE que ha influido notablemente en los sistemas educativos europeos. El artículo 57 del TCEE ya planteaba la posibilidad de aprobar Directivas para favorecer el reconocimiento de títulos con fines profesionales. Sin embargo, la Comunidad tardó mucho en dar pasos verdaderamente significativos en esta materia. En un principio, se adoptó un esquema basado en la experiencia profesional que consistió en la aprobación de una serie de Directivas (en general una por actividad) en las que se reconoce el derecho a desempeñar una profesión en otro Estado miembro si se ha ejercido durante un tiempo determinado, fijado en la Directiva, en el Estado miembro de origen⁹². Las profesiones reguladas (actividad cuyo ejercicio está limitado a los que, entre otras condiciones, posean determinado título) exigían una respuesta más ambiciosa que llegó en la segunda mitad de la década de los setenta.

Las Comunidades Europeas optaron entonces por un esquema sectorial para el reconocimiento profesional de las titulaciones. En líneas generales, el sistema contaba con la aprobación de dos Directivas: i) La primera se ocupa de la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los diferentes Estados miembros, relativas a la profesión en cuestión, y que tiene como objeto armonizar las formaciones⁹³. En la misma, se fijaban una serie de criterios cualitativos (contenido de la formación) y cuantitativos (años de estudio, número de horas de cursos) mínimos que se deben cumplir para proceder al reconocimiento del título. ii) La segunda Directiva establece que, siempre que cumplan los criterios mínimos planteados en la Directiva de coordinación, cada Estado miembro debe reconocer los títulos o diplomas expedidos por otro⁹⁴.

El sistema sectorial, que exigía cierto grado de armonización previa en el contenido educativo, se aplicó a casos muy peculiares; una serie de profesiones

⁹¹ “Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999”, *DOCE L 210*, 31 de julio, 2006, pp. 25-78.

⁹² Colom Vich, Monserrate: “Cualificación profesional en la Europa sin Fronteras”, *Nuestra Escuela*, n° 133, junio, 1992, pp. 25-26.

⁹³ Como ejemplo, teniendo en cuenta que fue la primera de las Directivas aprobadas, citaremos el caso de los médicos. “Directiva del Consejo de 16 de junio de 1975 sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las actividades de los médicos” (75/363/CEE), *DOCE* (Versión en castellano), Tomo 6, Vol. 1, pp. 197-199.

⁹⁴ “Directiva del Consejo de 16 de junio de 1975 sobre reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de médico, que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios” (75/362/CEE), *DOCE* (Versión en castellano), Tomo 6, Vol. 1, pp. 186-196.

médicas y/o paramédicas (médicos, enfermeros, odontólogos, veterinarios, matronas y farmacéuticos) y el de los arquitectos. En este último caso, de mayor complejidad por las grandes diferencias en el contenido de las titulaciones de los Estados miembros, se siguió básicamente este modelo sectorial, pero concentrándolo todo en una única Directiva⁹⁵. En el asunto de los abogados, tan sólo hablamos de la aprobación de una Directiva que se limitaba a favorecer la libre circulación de servicios⁹⁶. Temas clave como el libre establecimiento y los problemas para ejercer la profesión de abogado cuando no se ha obtenido el título en el mismo país, no fueron abordados hasta dos décadas después⁹⁷.

El esquema sectorial, en la medida que acordaba un proceso de armonización previo, contaba con algunos elementos positivos a la hora de abordar el reconocimiento de títulos en otro Estado miembro, pero también contaba con una serie de problemas que se agudizaron en la perspectiva del Mercado Único. Así, problemas como el alto coste del mantenimiento del sistema, la lentitud y las dificultades del proceso de aprobación (la mayoría tardaban más de diez años en ser aprobadas), hicieron que la generalización de este esquema a todas las profesiones reguladas se volviera inviable⁹⁸. Los problemas del enfoque sectorial se volvieron todavía más evidentes en la perspectiva de la creación del Mercado Único para el 1 de enero de 1993. La Comisión fue plenamente consciente del problema y, en su Libro Blanco sobre la creación del Mercado Interior, apostó por la aprobación de un sistema general de reconocimiento de títulos que debería incluir los siguientes elementos:

Los principales elementos de este sistema son los siguientes: principio de la confianza recíproca entre los Estados miembros; principio de la paridad de los estudios universitarios entre los Estados miembros; mutuo reconocimiento de los diplomas sin armonización previa de las condiciones de acceso a las profesiones y de ejercicio de las mismas, y ampliación del sistema general a los asalariados. Por último, toda diferencia, en particular en materia de formación, entre los Estados miembros se compensaría con la experiencia profesional⁹⁹.

La Comisión Europea se encontró en el dilema de optar por un siempre complejo proceso de armonización o elegir un sistema basado esencialmente en el reconocimiento. La opción quedó clara tan solo unos meses después de la publicación del citado Libro

⁹⁵ “Directiva del Consejo de 10 de junio de 1985 para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en el sector de la arquitectura, y que incluye medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios” (85/384/CEE), *DOCE* (Versión en castellano), Tomo 6, Vol. 3, pp. 9-19.

⁹⁶ “Directiva del Consejo de 22 de marzo de 1977 dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados” (77/249/CEE), *DOCE* (versión en castellano), Tomo 6, Vol. 1, pp. 224-225.

⁹⁷ “Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 1998 destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título”, *DOCE L 77*, 14 de marzo, 1998, pp. 36-43.

⁹⁸ En todo lo relativo al funcionamiento del esquema sectorial y las motivaciones que llevaron a su modificación, ver Colom Vich, Monserrate: *Op. cit.*, pp. 26-27; Pertek, Jacques: *Op. cit.*, pp. 26-59.

⁹⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *La consecución del Mercado Interior. Libro Blanco de la Comisión para el Consejo Europeo*, (junio de 1985), Bruselas, COM (85) 310 final, 9 de septiembre, 1986 p. 25.

Blanco con la presentación de una propuesta de Directiva para crear un sistema general de reconocimiento de títulos¹⁰⁰. El nuevo enfoque evitaba la armonización previa que caracterizaba el esquema sectorial y apostaba por el reconocimiento mutuo¹⁰¹. El proceso de aprobación culminó tres años después con la aprobación de una Directiva que supondría la creación de un sistema general de reconocimiento de títulos con fines profesionales¹⁰², sin que esto supusiera la desaparición de las Directivas sectoriales anteriormente aprobadas.

El elemento clave de este nuevo sistema era la confianza mutua de los Estados miembros en lo referido a la calidad de sus sistemas educativos nacionales. El reconocimiento era la regla general, aunque los problemas surgían si entre la formación certificada en el título y la requerida en el Estado miembro de acogida existían diferencias sustanciales. En estos casos se tenía que ofrecer alguna salida, según establecía el artículo 4 de la Directiva, a los poseedores del título, tales como la acreditación de una experiencia profesional y la posibilidad de elección, como norma general, entre la realización de una prueba de aptitud o un período de prácticas. Este sistema, pese a sus indudables avances, tenía un alcance limitado ya que sólo se podía aplicar a las profesiones reguladas cuyo ejercicio está supeditado a la posesión de un título de enseñanza superior con una duración mínima de tres años. Por todo ello, en pocos años se aprobó una modificación que incluía los niveles de formación no cubiertos por el sistema general inicial, a saber el correspondiente a las demás formaciones en la enseñanza postsecundaria y formaciones asimiladas a ésta, y el correspondiente a la enseñanza secundaria de corta o larga duración completada en su caso por una formación o ejercicio profesional¹⁰³.

La complejidad de un reconocimiento de títulos con tres esquemas tan diferentes (el basado en la experiencia profesional, el sectorial y el general) ha llevado a la UE a intentar que el sistema gane en sencillez y coherencia. Un primer paso importante fue la reformulación de las viejas Directivas transitorias basadas en la experiencia profesional¹⁰⁴, en la que se tuvo en cuenta las experiencias surgidas de la aplicación del sistema general. Un avance todavía más decidido en esta dirección se dio con la aprobación de una Directiva con el fin de garantizar la libre circulación en el caso de las profesiones reguladas¹⁰⁵, consolida las aportaciones de las Directivas anteriores y tiene

¹⁰⁰ Commission des Communautés Européennes: *Proposition de Directive du Conseil relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur*, Bruxelles, COM (85) 355 final, 22 juillet, 1985.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 1-5.

¹⁰² "Directiva del Consejo de 21 de diciembre de 1988 relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años" (89/48/CEE), *DOCE L 19*, 24 de enero, 1989, pp. 16-23.

¹⁰³ "Directiva 92/51/CEE del Consejo de 18 de junio de 1992 relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE", *DOCE L 209*, 24 de julio, 1992, pp. 25-45.

¹⁰⁴ "Directiva 1999/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de junio de 1999 por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias", *DOCE L 201*, 7 de junio, 1999, pp. 77-88.

¹⁰⁵ "Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales", *DOCE L 255*, 30 de septiembre, 2005, pp. 22-155.

como objetivo la simplificación de los regímenes de reconocimiento de títulos con fines profesionales, así como facilitar la prestación temporal de servicios.

En definitiva, el reconocimiento de títulos con fines profesionales es un elemento clave a la hora de valorar la gran influencia de la UE en los sistemas educativos de los Estados miembros. El sistema general, pese a no incluir un proceso previo de armonización de los contenidos y la duración de los títulos, está contribuyendo a una convergencia indirecta en los sistemas de enseñanza superior de la UE¹⁰⁶. La lógica del sistema favorece que las titulaciones vayan pareciéndose cada vez más en cuanto a duración y contenido. Si en un Estado miembro se empeñan, por ejemplo en la planificación de una licenciatura concreta, en ir en una dirección distinta a la de la mayoría de los países de la UE, sus licenciados se encontrarán con problemas a la hora de solicitar el reconocimiento para ejercer profesionalmente en otro país, y este hecho, a medio y largo plazo, podría reducir el atractivo de sus universidades en dicha licenciatura. Con todo, la siempre compleja aprobación de Directivas es el único camino elegido para avanzar en el reconocimiento, como demuestran casos como el Sistema de Transferencia de Créditos Europeos o la creación de los documentos Europass¹⁰⁷.

Los programas de acción plurianuales en el terreno de la educación y la formación son, a mi juicio, particularmente importantes. El muy limitado presupuesto que la UE destina a dichos programas nos permite hablar de su “marginalidad estratégica”¹⁰⁸; marginales si nos quedamos simplemente en los escasos fondos de los que disponen (sobre todo si los comparamos, por ejemplo, no ya con el presupuesto para educación de un país como Francia, sino con el presupuesto de una gran universidad europea), estratégicos si tenemos en cuenta su contribución en la transformación del panorama de la enseñanza en Europa. La tendencia apunta a un notable incremento de los fondos para los programas comunitarios. Así, la primera fase de Sócrates y Leonardo da Vinci contó con alrededor de 1.500 millones (850 para el primero y 620 para el segundo), su segunda fase (2000-2006) se acercó a los 3.000 (1.150 millones para Leonardo da Vinci II y 1.850 millones para Sócrates II). El actualmente en vigor Programa de Aprendizaje Permanente (2007-2013), que incluye a Sócrates y Leonardo da Vinci como subprogramas, llega a los 6.900 millones de euros.

El número de programas aprobados se ha reducido considerablemente. La segunda mitad de la década de los ochenta marcó el inicio de la aprobación de programas plurianuales en estas materias que, favorecido por la jurisprudencia que “despertó” el artículo 128 del TCEE, llevó a la aprobación de gran cantidad de pequeños programas, la mayoría utilizando

¹⁰⁶ Uncetabarrenechea, Javier: “La educación en el proceso de integración...”, *Op. cit.*, pp. 145-146.

¹⁰⁷ “Decisión N° 2241/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2004 relativa a un marco comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (Europass)”, DOCE L 390, 31 de diciembre, 2004, pp. 6-20.

¹⁰⁸ Siguiendo la expresión utilizada por Larislav Cerych. Cerych, Ladislav: “Higher Education and Europe after 1992: the framework”, *European Journal of Education*, Vol. 24, No. 4, 1989, pp. 328-329.

el art. 128 como base jurídica (Comett¹⁰⁹, Erasmus¹¹⁰, Petra¹¹¹, Eurotecnet¹¹², y Force¹¹³) y en algún caso con la utilización del art. 235 del TCEE¹¹⁴. La mayoría con escaso presupuesto y no demasiado influyentes, con la excepción de Comett y sobre todo Erasmus, a la hora de impulsar la movilidad en Europa.

La aprobación del Tratado de Maastricht dio mayor margen de actuación a la UE para llevar a cabo sus actuaciones y se optó por centralizar las intervenciones de la Unión básicamente en dos programas: Leonardo da Vinci en lo relativo a la formación profesional¹¹⁵ y Sócrates en materia educativa¹¹⁶. En la actualidad, existe un único programa de acción en materia educativa en cuya estructura se han integrado las principales acciones de Sócrates y Leonardo, con el añadido de la Acción Jean Monnet, tradicionalmente financiada fuera de los fondos destinados a la intervención de la UE en materia educativa¹¹⁷.

El incremento en la dotación presupuestaria en estos últimos quince años ha sido verdaderamente notable, pero todavía queda lejos de las (cuantitativamente hablando) principales políticas de la UE. ¿Se puede ser influyente en el panorama educativo europeo

¹⁰⁹ “Decisión del Consejo de 24 de julio de 1986 por la que se aprueba el programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (COMETT)” (86/365/CEE), *DOCE L* 222, 8 de agosto, 1986, pp. 17-23. La segunda fase ya con el artículo 128 del TCEE como única base jurídica, “Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1988 por la que se aprueba la segunda fase del Programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (COMETT II)” (1990-1994)” (89/27/CEE), *DOCE L* 13, 17 de enero, 1989, pp. 28-34.

¹¹⁰ “Decisión del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (ERASMUS)” (87/327/CEE), *DOCE L* 166, 25 de junio, 1987, pp. 20-26. La segunda ya con el artículo 128 TCEE como única base jurídica. “Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1989 que modifica la Decisión 87/327/CEE por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (Erasmus)” (89/663/CEE), *DOCE L* 395, 30 de diciembre, 1989, pp. 23-27.

¹¹¹ “Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 1987 sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (PETRA)” (87/569/CEE), *DOCE L* 346, 10 de diciembre, 1987, pp. 31-33. “Decisión del Consejo de 22 de julio de 1991 por la que se modifica la Decisión 87/569/CEE sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (PETRA)” (91/387/CEE), *DOCE L* 214, 2 de agosto, 1991, pp. 69-76.

¹¹² “Decisión del Consejo de 18 de diciembre de 1989 por la que se establece un programa de acción destinado a fomentar la innovación en el sector de la formación profesional como resultado de los cambios tecnológicos en la Comunidad Europea (EUROTECNET)” (89/657/CEE), *DOCE L* 393, 30 de diciembre, 1989, pp. 29-34.

¹¹³ “Decisión del Consejo de 29 de mayo de 1990 por la que se crea un programa de acción para el desarrollo de la formación profesional continuada en la Comunidad Europea (FORCE)” (90/267/CEE), *DOCE L* 156, 21 de junio, 1990, pp. 1-7.

¹¹⁴ “Decisión del Consejo de 28 de julio de 1989 por la que se establece un programa de acción para promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad Europea (LINGUA)” (89/489/CEE), *DOCE L* 239, 16 de agosto, 1989, pp. 24-32.

¹¹⁵ “Decisión del Consejo (94/819/CE) de 6 de diciembre de 1994 por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea”, *DOCE L* 340, 29 de diciembre, 1994, pp. 8-24. “Decisión del Consejo de 26 de abril de 1999 por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación Leonardo da Vinci (1999/362/CE)”, *DOCE L* 146, 11 de junio, 1999, pp. 33-47.

¹¹⁶ “Decisión N° 819/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 1995 por la que se crea el programa de acción comunitario SOCRATES”, *DOCE L* 87, 20 de abril, 1995, pp. 10-24. “Decisión N° 253/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de enero de 2000 por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación Sócrates”, *DOCE L* 28, 3 de febrero, 2000, pp. 1-15.

¹¹⁷ “Decisión N° 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente”, *DOCE L* 327, 24 de noviembre, 2006, pp. 45-68.

con un presupuesto tan limitado? ¿Por qué son tan relevantes los programas europeos? La clave reside, tal y como apuntó hace ya tiempo la misma Comisión Europea, en el efecto catalizador de la acción comunitaria y la utilización de tres instrumentos básicos que nos permiten comprender la verdadera incidencia de los programas de acción comunitarios en los sistemas educativos¹¹⁸:

- a) La estructura reticular; esto es, la creación de redes transnacionales de personas y de organizaciones con problemas y áreas de trabajo similares, con el fin de promover el intercambio organizado de ideas y la difusión de las buenas prácticas.
- b) La movilidad y el intercambio, es decir, la estimulación de los estudiantes y profesionales para que realicen una experiencia directa en otro Estado miembro y la promoción de una colaboración duradera entre los centros de enseñanza y de formación que participen.
- c) La organización de proyectos transnacionales conjuntos, es decir, proyectos entre socios de diferentes Estados miembros que se comprometan a trasladar de forma organizada sus ideas innovadoras sobre cuestiones de educación y formación en un contexto europeo y la introducción de una dimensión europea en el contenido de la formación.

La participación en los programas comunitarios favorece la creación de redes transnacionales, cuyo trabajo en común en la mayoría de los casos va más allá de la cooperación puntual para un proyecto concreto. La búsqueda de los recursos adicionales que proporciona la participación en dichos programas, en un contexto general de reducción de fondos públicos y de mayor competencia entre centros, ha favorecido que las instituciones de enseñanza miren con más insistencia al exterior. Incluso en el caso de la universidad, institución que casi por definición debería prestar atención a lo internacional, cabe recordar que la participación en el programa Erasmus supuso un estímulo para que, en la segunda mitad de la década de los ochenta, muchas universidades crearan una oficina de Relaciones Internacionales¹¹⁹.

El impulso a una mayor apertura a lo internacional ha resultado mucho más importante en los centros de secundaria y los de formación profesional. A diferencia de lo que ocurría con la enseñanza superior, la gran mayoría de centros de este tipo carecía de tradición alguna a la hora de cooperar con otras instituciones de enseñanza en Europa. En la actualidad, si una escuela quiere participar en un proyecto financiado por el subprograma Comenius o un centro de formación profesional quiere hacer lo propio en el subprograma Leonardo da Vinci (ambos dentro del Programa de Aprendizaje Permanente), deberá presentar un proyecto con socios de otros países de la UE. La muy escasa tradición de cooperación internacional de las escuelas y, especialmente, de los centros de formación profesional, y los actuales datos de participación es un buen indicador de la magnitud del cambio. Hace quince años la gran

¹¹⁸ Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Programas de enseñanza y formación en la CEE 1986-1992*, Bruselas, COM (93) 151 final, 5 de mayo, 1993 p. 6.

¹¹⁹ Neave, Guy: "On Preparing for Markets: trends in higher education in Western Europe 1988-1990", *European Journal of Education*, Vol. 25, No. 2, 1990, p. 118. En esta dirección, ver también: Comisión Europea: *Balance de los programas. Educación, Formación, Juventud. 1995-1999*, Estrasburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, pp. 24-25.

mayoría de las escuelas y centros de formación profesional no se plantearían la cooperación con socios de otros países europeos. La participación en proyectos fomenta el intercambio; ya sea de información, ideas, personal o estudiantes¹²⁰.

El funcionamiento de los proyectos financiados ha servido para consolidar poco a poco, en la práctica cotidiana, transformaciones políticas de mayor alcance. La UE, fundamentalmente en las dos últimas décadas, ha asumido ideas procedentes de organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, apostando notablemente por una reforma de los sistemas de enseñanza en clave de mercado¹²¹. Así, por ejemplo, las fronteras entre educación y formación profesional, durante mucho tiempo marcadas con claridad, son cada vez más difusas. En esta dirección, la segunda fase de los programas Sócrates y Leonardo ofrecía la posibilidad de establecer convocatorias conjuntas en la que participasen no sólo estos dos programas, sino también otros afines en el terreno de la juventud, la cultura y el I+D. El nuevo Programa sobre Aprendizaje Permanente da pasos en esa dirección al integrar Sócrates y Leonardo da Vinci.

Los programas comunitarios juegan un papel importante, aunque insuficiente ante la magnitud del problema y su escaso presupuesto, en la lucha contra los desequilibrios territoriales. Un buen ejemplo lo encontramos en su labor en favor de una movilidad estudiantil transnacional más equilibrada. La movilidad espontánea origina más desequilibrios que la organizada en los programas comunitarios¹²². Así, si no fuera por Erasmus, ¿quién iría a estudiar a Grecia? En definitiva, los datos de movilidad indican que los programas comunitarios actúan como mecanismos correctores, en la medida de sus posibilidades, frente los desequilibrios causados por la movilidad espontánea¹²³.

La Comisión reconoció que la “discriminación positiva se aplica durante la selección en favor de los proyectos en los que participan o que apoyan a las regiones menos favorecidas”¹²⁴. En la actualidad, y como ha ocurrido en muchas políticas comunitarias, en lo referente al equilibrio entre excelencia y corrección de desequilibrios, la UE en la última década ha apostado más por la primera que por la segunda; sin que esto signifique que los instrumentos dirigidos a la corrección de los desequilibrios territoriales hayan desaparecido. Ciertamente, como hemos visto anteriormente, estas transformaciones vienen a demostrar la actual hegemonía del proyecto constitucional neoliberal en el proceso de integración europea.

¹²⁰ Esta idea ha sido planteada más o menos explícitamente en varios documentos de evaluación de los programas comunitarios. Como ejemplo, ver Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe sobre la ejecución del programa PETRA -programa de acción para la formación profesional de los jóvenes y su preparación para la vida adulta y profesional-*, Bruselas, COM (93) 704 final, 14 de enero, 1994, p. 56.

¹²¹ En este sentido, resulta particularmente ilustradora del Libro Blanco “Enseñar y Aprender. Hacia la sociedad cognitiva”. Véase por ejemplo, el apartado “El fin de los debates de principio”. Comisión de las Comunidades Europeas: *Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva*, Bruselas, COM(95) 490 final, 29 de noviembre, 1995, pp. 22-23.

¹²² Uncetabarrenechea, Javier: “La educación en el proceso de integración...”, *Op. cit.*, pp. 142-143.

¹²³ Gordon, Jean & Jallade, Jean-Pierre: “‘Spontaneous’ Student Mobility in the European Union: a statistical survey”, *European Journal of Education*, Vol. 31, n° 2, June, 1996, pp. 149-150.

¹²⁴ Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Programas de enseñanza y formación en la CEE 1986-1992*, Bruselas, COM (93) 151 final, 5 de mayo, 1993, p. 26.

En este sentido, conviene hacer referencia a la intervención comunitaria en materia de juventud. El programa Juventud con Europa, sobre todo en sus primeras etapas, marcadas por su modestia y escaso presupuesto, tenía como principal destinatario a jóvenes que difícilmente podían participar en los otros programas comunitarios en materia de educación y formación¹²⁵. Esta dimensión sigue siendo importante en el programa que actualmente centra la cooperación de la UE en esta materia¹²⁶, pero ha ido reduciéndose poco a poco a medida que los programas han crecido en presupuesto y en ambiciones, hasta el punto de incluir temas como el voluntariado.

Erasmus, en 23 años de vida (ya sea como programa independiente, incluido en Sócrates o como subprograma del Programa de Aprendizaje Permanente), ha sido particularmente relevante en el desarrollo de la cooperación europea en el ámbito de la enseñanza superior. El Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (más conocido por sus siglas en inglés ECTS) fue desarrollado como proyecto piloto dentro de la Acción 3 del programa Erasmus. Su fase inicial fue llevada a la práctica durante seis años (1989-1995) por una red compuesta por centros de enseñanza superior de todos los Estados miembros en cinco ámbitos de estudio: medicina, química, empresariales, historia e ingeniería mecánica. El sistema ECTS fue potenciado en la primera fase de Sócrates¹²⁷ y, ya en la segunda fase de dicho programa se apostó por “la consolidación, ampliación y desarrollo adicional del sistema europeo de transferencia de créditos académicos”¹²⁸. Fuera del marco de la UE, la influencia de Erasmus, sobre todo la generalización del ECTS, se observa con claridad en el Proceso de Bolonia:

Erasmus también ha actuado como un motor de cambio en las políticas de enseñanza superior nacionales y europeas. Ha inspirado cinco de las seis líneas de acción de la Declaración de Bolonia y ha apoyado las iniciativas destinadas a alcanzar los objetivos fijados en el proceso de Bolonia. Dicho proceso ha dado lugar a la convergencia de las estructuras de los cursos, mientras que Erasmus ha tratado de proporcionar las herramientas y apoyar su despliegue (por ejemplo, el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos), impulsar el desarrollo de títulos de licenciatura conjuntos y desarrollar planteamientos colaborativos en materia de enseñanza¹²⁹.

¹²⁵ Así, en la primera fase del mismo se señala que “El programa fomentará, en particular, la participación de los jóvenes que tengan mayores dificultades para integrarse en los actuales programas de intercambios entre Estados miembros”. “Decisión del Consejo de 16 de junio de 1988 por la que se establece un programa de acción ‘La Juventud con Europa’, para el fomento de intercambios de jóvenes en la Comunidad” (88/348/CEE), *DOCE L 158*, 25 de junio, 1988, p. 43.

¹²⁶ Así, se señala que el programa “facilitará la participación en el programa de jóvenes con menos oportunidades, entre ellos los jóvenes con discapacidades, y garantizará que se respeta el principio de igualdad entre hombres y mujeres en lo que se refiere a la participación en el programa y que esa igualdad se promueve en todas las acciones”. “Decisión nº 1719/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 por la que se establece el programa ‘La juventud en acción para el período 2007-2013’”, *DOCE L 327*, 24 de noviembre, 2006, p. 38.

¹²⁷ *DOCE L 87*, 20 de abril, 1995, p. 16.

¹²⁸ *DOCE L 28*, 3 de febrero, 2000, p. 8.

¹²⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de la Comisión Europea, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe final sobre la aplicación y el impacto de la segunda fase (2000-2006) de los programas de acción comunitarios en el ámbito de la educación (Sócrates) y la formación profesional (Leonardo da Vinci) y del programa plurianual para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa (eLearning)*, Bruselas, COM(2009) 159, 6 de abril, 2009, pp. 7-8.

La formación de redes y el intercambio de información es un elemento clave de la actuación comunitaria. El caso de NARIC en el tema del reconocimiento académico de títulos¹³⁰ o de EURYDICE en el fomento del conocimiento de las políticas educativas puestas en marcha en distintos países de Europa¹³¹, acaban fomentando el desarrollo de la cooperación en el ámbito de la enseñanza. En concreto, EURYDICE favorece que se conozcan las innovaciones (que no necesariamente mejoras) en política educativa y, de este modo, facilita que otros países puedan seguir el mismo camino. Las Agencias Europeas también juegan un papel destacado en todo lo referente al intercambio de ideas e información. En el terreno de la formación profesional, actualmente existen dos Agencias: el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP)¹³², y la Fundación Europea de Formación (más conocido por sus siglas en inglés ETF)¹³³.

La labor de la mayoría de las Agencias está relacionada con la recopilación, análisis y difusión de la información¹³⁴. Su público no sólo se limita a los políticos, expertos y altos funcionarios que participan en la reflexión y toma de decisiones en materia de educación y formación, también se dirigen a todo aquel que esté interesado en estos temas. La falta de poderes armonizadores y regulatorios no debe llevarnos a minusvalorar la relevancia de dichas Agencias¹³⁵. El papel de las organizaciones internacionales como actores intelectuales (su influencia en los expertos, académicos y en quienes participan en el proceso de elaboración de las políticas) a la hora de impulsar las ideas dominantes en materia educativa no debería ser ignorado¹³⁶. Redes de intercambio de información como EURYDICE, las dos Agencias Europeas, junto con los informes y estudios elaborados por organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y la OCDE, juegan un papel muy importante a la hora de

¹³⁰ NARIC es una red de centros nacionales que fue creada en 1984 con el objetivo de reforzar el intercambio de información sobre el reconocimiento académico y las equivalencias entre los Estados miembros. Posteriormente se integró en la estructura de Erasmus, más adelante en la de Sócrates y actualmente está incluida en el Programa de Aprendizaje Permanente.

¹³¹ EURYDICE se puso en marcha en 1980 y se compone de una Unidad Europea, en la Comisión Europea, y las distintas Unidades Nacionales. En 1995 se integró en Sócrates y actualmente forma parte del Programa de Aprendizaje Permanente. EURYDICE es una red institucional encargada de la recopilación, análisis y difusión de información fiable y fácilmente comparable acerca de los sistemas y políticas educativas de toda Europa. Su actividad se dirige fundamentalmente a los responsables de las políticas educativas en el ámbito nacional e instituciones de la Unión Europea, así como en el nivel regional y local. EURYDICE publica estudios sobre temas relacionados con cómo se estructura y organiza la política educativa en distintos países europeos, realizando estudios comparados sobre temas específicos y elaboración de estadísticas, entre otros.

¹³² “Reglamento (CEE) N° 337/75 del Consejo de 10 de febrero de 1975 por el que se crea un Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional”, *DOCE* (versión en castellano), Tomo 5, vol. 2, pp. 48-51.

¹³³ “Reglamento (CEE) N° 1360/90 del Consejo de 7 de mayo de 1990 por el que se crea la Fundación europea de formación”, *DOCE L 131*, 23 de mayo, 1990, pp. 1-5.

¹³⁴ Kreher, Alexander: “Agencies in the European Community - a step towards administrative integration in Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 2, June, 1997, pp. 236-238.

¹³⁵ Dehousse, Renaud: “Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, n° 2, June, 1997, pp. 246-261; Majone, Giandomenico: “The new European agencies: regulation by information”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, n° 2, June, 1997, pp. 262-275.

¹³⁶ McNeely, Connie L.: “Prescribing National Education Policies: The Role of International Organization”, *Comparative Education Review*, Vol. 39, No. 4, November, 1995, pp. 483-507.

impulsar las reformas educativas en clave de mercado como algo natural, fruto de las recomendaciones de los expertos y por tanto (aparentemente) “apolíticas”.

Los programas comunitarios favorecen la formación de asociaciones a nivel continental en el panorama educativo europeo. Por un lado, de forma indirecta, ya que la misma naturaleza de los proyectos (impulsando la búsqueda de socios en otros países europeos) favorece la creación de nuevas asociaciones o la pertenencia a las ya existentes. En este sentido, cabe afirmar que la participación en los programas de acción comunitarios en esta materia ha contribuido notablemente a fomentar la reflexión y el trabajo conjunto de los responsables de elaboración de políticas, también ha favorecido el contacto y el asociacionismo a escala europea:

Todos los programas han contribuido, de forma directa o indirecta, a fomentar los contactos y la interacción entre los responsables de la elaboración de políticas a diferentes niveles en los Estados miembros. Se ha producido un interés creciente en la comprensión y comparación del funcionamiento de los sistemas educativos y de formación de los Estados miembros. También es importante resaltar que, al margen de la estructura de estos programas, la Comisión ha apoyado una amplia serie de medidas complementarias, como estudios y el apoyo a reuniones, conferencias y asociaciones europeas en el sector de la educación y la formación. Estas acciones han contribuido, mediante el intercambio de experiencias y puntos de vista, a establecer una base razonada y sensible para la acción comunitaria en la educación, basada en la diversidad de la experiencia y de los conocimientos disponibles en las diferentes regiones de la Comunidad¹³⁷.

La UE también ha querido fomentar de forma directa la promoción del asociacionismo a escala europea en esta materia con la creación en el 2004 de un programa específico¹³⁸. Su objetivo era “apoyar a organismos –y actividades de los mismos– que tengan por objeto ampliar y profundizar los conocimientos sobre la construcción europea, o contribuir al logro de objetivos comunes en materia de política de educación y formación”¹³⁹. De todas formas, el paso dado es bastante menos ambicioso de lo que parece. En la práctica, el objetivo principal del nuevo programa era dotar de mayor seguridad jurídica a una serie de subvenciones que las instituciones comunitarias ya ofrecían a una serie de organizaciones de interés europeo¹⁴⁰ y a la Acción Jean Monnet (que llevaba en funcionamiento desde 1990). Así, la subvención a dichas organizaciones y a la Acción Jean Monnet se lleva

¹³⁷ Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Programas de enseñanza y formación en la CEE 1986-1992*, Bruselas, COM (93) 151 final, 5 de mayo, 1993, p. 6.

¹³⁸ “Decisión N° 791/294/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2004 por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea y el apoyo a actividades específicas en el ámbito de la educación y la formación”, *DOCE L 138*, 30 de abril, 2004, pp. 31-39.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 32.

¹⁴⁰ Se trata de las siguientes: el Colegio Europeo de Brujas y Natolin, el Instituto Universitario de Florencia, el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht, la Academia de Derecho Europeo de Tréveris, el Centro Interuniversitario Europeo para los Derechos Humanos y la Democratización, la Agencia Europea para el desarrollo de la Educación Especial y el Centro Internacional para la Formación Europea. Los recursos que recibirán no serán inferiores al 58% ni superiores al 65% del presupuesto total del programa (77 millones de euros). *Ibid.*, pp. 35-36.

la gran mayoría del presupuesto (un 78% como mínimo y un 89% como máximo). Si bien es cierto que incluye una Acción de apoyo a asociaciones activas en el campo de la educación y la formación, esta no puede superar el 4% del presupuesto total del programa. En la actualidad, sus actuaciones se han incluido en el marco del Programa de Aprendizaje Permanente.

6. La relevancia de la dimensión internacional: de la “diplomacia educativa” a la Política Comercial Común

Las referencias a una dimensión educativa en las Relaciones Internacionales, poco habituales durante mucho tiempo¹⁴¹, han ido ganando en presencia en lo que respecta a la política exterior y de seguridad de la UE¹⁴². Tras su inclusión en Maastricht, la intervención comunitaria en materia educativa incluye un apartado dedicado al fomento de la cooperación internacional en este ámbito¹⁴³. En este apartado, tras repasar muy brevemente los aspectos más significativos de dicha cooperación, nos centraremos en el muy interesante caso de las complejas relaciones entre la Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio (OMC), y su controvertida incidencia en materia educativa.

La cooperación internacional en materia educativa de la UE tiene dos aspectos particularmente interesantes. En primer lugar, la apertura a la participación de otros países como medio para impulsar una futura adhesión a la Unión y/o impulsar una futura cooperación en esta materia. En segundo lugar, la existencia de múltiples programas y acciones de cooperación educativa con terceros países¹⁴⁴. Ante las limitaciones de espacio de este trabajo, me limitaré a hacer una breve referencia, por su singularidad, a los programas Tempus y Erasmus Mundus.

La participación de países no miembros en los programas comunitarios se inició a principios de los noventa. El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) abrió la posibilidad de que los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, más conocida por sus siglas en inglés EFTA) pudieran participar en los programas en materia de educación. La aprobación del AUE y la perspectiva de la creación de un Mercado Único para el 1 de enero de 1993, incluía un nuevo escenario que favorecía la libre circulación de estudiantes y profesores. Este hecho, unido a los avances producidos por la

¹⁴¹ Un caso verdaderamente interesante es el de las relaciones entre Estados Unidos y Vietnam, con el incremento de los intercambios educativos a finales de los ochenta y principios de los noventa. Abuza, Zachary: “The Politics of Educational Diplomacy in Vietnam: Educational Exchanges Under *Doi Moi*”, *Asian Survey*, Vol. 36, nº 6, June, 1996, pp. 618-631.

¹⁴² Mahant, Edelgard: “Foreign policy and European Identity”, *History of European Ideas*, Vol. 21, nº 4, 1995, pp. 489-490.

¹⁴³ Los apartados tercero de los arts. 126 y 127 hacían referencia a la cooperación internacional con terceros países y organizaciones internacionales competentes en materia de educación (citando expresamente al Consejo de Europa) y formación profesional. El Tratado de Lisboa no ha introducido modificaciones sustanciales en esta situación (véase los apartados tercero de los arts. 165 y 166 del TFUE).

¹⁴⁴ En este punto, cabe destacar el interesante análisis que Gisella Gori hace de la dimensión exterior de las políticas de educación y formación profesional de la UE. Gori, Gisella: *Op. cit.*, pp. 162-191.

creación de nuevos programas comunitarios plurianuales en materia educativa y un sistema general de reconocimiento de títulos con fines profesionales, hicieron surgir en la Europa extracomunitaria el temor a quedar aislados¹⁴⁵. Por todo ello, la perspectiva de un fuerte avance en el proceso de integración tuvo una influencia notable en las políticas educativas de los países occidentales no comunitarios¹⁴⁶.

Los Estados de la AELC llevaron a la práctica su participación en los dos programas comunitarios más importantes, Erasmus y Comett II, por medio de una serie de acuerdos bilaterales firmados con cada uno de los países. En todos los casos nos encontrábamos con tres elementos comunes: una misma base jurídica (el artículo 235 del TCEE), una estructura parecida que conllevaba la creación de un Comité Mixto entre cada país y la Comunidad, y un esquema muy similar a la hora de abordar la financiación de los gastos de su participación en el programa¹⁴⁷.

La firma el 2 de mayo de 1992 del Acuerdo sobre el EEE permitió que los países no miembros de las Comunidades Europeas pudieran participar, a partir de 1994, no sólo en los programas en materia educativa, sino que también se les abrió la puerta para su participación en las Directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales. El 1 de enero de 1995, Suecia, Finlandia y Austria ingresaron en la UE; por lo que los únicos Estados no miembros de la UE en el Espacio Económico Europeo tras dicha fecha eran Noruega, Islandia y Liechtenstein.

Los Países de Europa Central y Oriental (PECO) participaron en Sócrates y Leonardo da Vinci, ya que en dichos programas se reconocía esta posibilidad en base a las condiciones fijadas en los protocolos adicionales de sus respectivos Acuerdos de Asociación. La concreción práctica de dicha participación se hizo esperar. De hecho, hasta el 4 agosto de 1997 no se aprobaron las dos primeras Decisiones que permitieron a dos de estos países (Hungría y Rumanía) participar en los programas comunitarios en el ámbito de la educación, la formación profesional y la juventud¹⁴⁸. Las causas de este retraso residen en que, como primer paso para impulsar las reformas en materia educativa de dichos países, se prefería una participación de

¹⁴⁵ En este sentido, Jon Hagen, poco después de aprobarse el AUE señaló lo siguiente: "Exclusion from riding along on the bandwagon of European university co-operation seems to be the penalty for not joining in time what used to be called the Common Market". Hagen, Jon: "University Co-operation and Academic Recognition in Europe: the Council of Europe and the Communities", *European Journal of Education*, Vol. 22, No. 1, 1987, p. 81.

¹⁴⁶ Guinand, Jean: "The Implications of European Integration for Higher Education Institutions in Non-EEC Countries", *Higher Education Management*, Vol. 2, No. 2, July, 1990, pp. 202-212; Leitner, Erik: "Developments in European Community Politics of Higher Education. Observations from Outside", Gellert, Claudius: *Higher Education in Europe*, London & Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers, 1993, pp. 203-217.

¹⁴⁷ Con la relativa excepción de la participación de Liechtenstein en Erasmus, en parte ligado a las dimensiones de este país. *DOCE L 332*, 3 de diciembre, 1991, p. 63.

¹⁴⁸ "Decisión Nº 2/97 del Consejo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Rumanía, por otra de 4 de agosto de 1997 por la que se adoptan las condiciones y modalidades de la participación de Rumanía en los programas comunitarios en los ámbitos de la formación, la juventud y la educación" (97/554/CE, Euratom), *DOCE L 229*, 20 de agosto, 1997, pp. 5-8; "Decisión Nº 1/97 del Consejo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Hungría, por otra, de 4 de agosto de 1997 por la que se adoptan las condiciones y modalidades de la participación de Hungría en los programas comunitarios en los ámbitos de la formación, la juventud y la educación" (97/626/CE, Euratom), *DOCE L 260*, 23 de septiembre, 1997, pp. 23-26.

los PECO en el programa Tempus previamente a su participación directa en los programas en materia educativa y de formación profesional, y siempre en la perspectiva de una futura adhesión a la UE:

Esta política se enmarca igualmente de forma activa en la perspectiva de la ampliación. Los programas de educación, formación y juventud ya están abiertos a los países del Espacio Económico Europeo (Noruega, Islandia y Liechtenstein), y se ampliarán progresivamente a los países candidatos en el marco de la estrategia de preadhesión (Hungría, República Checa, Rumanía, Chipre, Polonia, Eslovaquia, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia). La Unión Europea ha pasado progresivamente de una lógica de ayuda al desarrollo de sus sistemas a una lógica de cooperación, incluido el programa Tempus¹⁴⁹.

Las Decisiones eran aprobadas por los Consejos de Asociación creados entre las Comunidades Europeas, los Estados Miembros y cada uno de estos Estados. Una diferencia y limitación fundamental, en contraste con el modelo seguido con los países del EEE, es el menor papel otorgado a los PECO en la gestión por la no creación Comités mixtos. Cada uno de estos países eran simplemente invitados y la Comisión se ocupaba de transmitirles las decisiones del Comité. En definitiva, su papel en la gestión de los asuntos relativos a su participación general en el programa era claramente menor, si lo comparamos con el caso de Chipre¹⁵⁰. Las diferencias también quedan claras en otros temas como, por ejemplo, los relativos a la libre circulación de quienes participan en el programa. En el caso de Chipre se plasma como una exigencia¹⁵¹, para los PECO se limitan a señalar que “harán todo lo posible, en el marco de las disposiciones existentes, para facilitar la libre circulación y residencia de los estudiantes” de los participantes¹⁵².

La segunda fase de Sócrates y Leonardo da Vinci también se abrió, previa aprobación de una Decisión específica, a los PECO. En la actualidad, el Programa de Aprendizaje Permanente está abierto a los países del AELC que son miembros del EEE, los países precandidatos que se acojan a una estrategia de preadhesión bajo las condiciones establecidas con los Acuerdos Marco celebrados con dichos países para su participación en programas comunitarios, los países de los Balcanes Occidentales, y la Confederación Suiza en base a un futuro acuerdo bilateral.

¹⁴⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Libro Blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva*, Bruselas, COM (95) 590 final, 29 de noviembre, 1995, p. 7.

¹⁵⁰ Chipre siguió un modelo mucho más cercano al de los países de la AELC, con la creación de un Comité Mixto. “Decisión del Consejo de 6 de octubre de 1997 relativa a la celebración de Acuerdos bilaterales entre la Comunidad y Chipre sobre la participación de Chipre en los programas comunitarios en materia de educación, formación y juventud (97/739/CE)”, *DOCE L* 299, 4 de noviembre, 1997, pp. 21-41.

¹⁵¹ En el caso de Chipre se establecieron tres Acuerdos, uno por programa, y en cada uno de ellos cuenta con un artículo, en todos ellos el 9, con una redacción idéntica con respecto a esta cuestión: “Las Partes Contratantes se encargarán de facilitar la libertad de circulación y de residencia de los estudiantes, profesores y otras personas que se desplacen entre Chipre y la Comunidad Europea al objeto de participar en las actividades comprendidas en el presente Acuerdo”, *Ibidem*, p. 23.

¹⁵² Esta es la expresión utilizada en todos los casos. Por ser la primera en aprobarse, citaremos el caso de Rumanía. *DOCE L* 229, 20 de agosto, 1997, p. 6.

Tempus es un programa singular, en una primera fase impulsó la transformación de los sistemas educativos y (sobre todo en las dos primeras fases) tenía una dimensión muy clara de preparación para la adhesión. Las críticas han venido principalmente por el desequilibrio en el programa, la poca atención a los criterios de estos países y cierto grado de soberbia de los “expertos” occidentales¹⁵³. El programa Tempus fue creado en 1990, poco después de la caída del Muro de Berlín, y en su primera fase estaba destinado a ayudar a los PECO en su proceso de reformas en el terreno educativo¹⁵⁴. En la actualidad, ya en su cuarta fase nos encontramos con un programa algo diferente en el que, además de los 27 miembros de la UE, pueden participar los países de la región de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia así como Kosovo), 17 países de las zonas de vecindad meridional y oriental de la Unión Europea (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, territorios palestinos, Siria, Túnez, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, la Federación de Rusia y Ucrania) y cinco Repúblicas de Asia Central (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán)¹⁵⁵. Su éxito, el ingreso de estos países en la UE, conllevará a medio y largo plazo la pérdida de su sentido de preparación para la adhesión. Parece evidente que no todos los países asociados que participan en Tempus IV terminarán ingresando en la Unión, por lo que resulta previsible que para algunos países, como las cinco Repúblicas de Asia Central, sea un programa de cooperación internacional con la UE en materia educativa.

La UE ha desarrollado, fundamentalmente a lo largo de estas dos últimas décadas, gran cantidad de programas de cooperación internacional de naturaleza muy diversa: ALFA con América Latina, un programa de cooperación entre los países ACP (África-Caribe-Pacífico) y la UE, un programa específico de cooperación con Canadá y otro con Estados Unidos, la cooperación en materia de enseñanza con los países industrializados (Australia, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea), entre otros. Todos ellos coinciden en su limitación geográfica, están destinados a una región o país concreto.

La UE, sin duda influida por los primeros desarrollos del Proceso de Bolonia y el deseo de reforzar el atractivo de la universidad europea ante el resto del mundo, decidió crear un nuevo programa al que denominó Erasmus Mundus cuyo objetivo era la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países¹⁵⁶. Durante la primera fase del programa, con cada uno de los consorcios de los centros de enseñanza superior que impartían “Masters Erasmus Mundus” se firmó un acuerdo marco de asociación de cinco años de duración que garantizaba la concesión de

¹⁵³ Field, John: *European Dimensions: Education, Training and the European Union*, London and Philadelphia, Jessica Kingsley, 1998, pp. 98-101.

¹⁵⁴ “Decisión del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por la que se crea un Programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios (TEMPUS)” (90/233/CEE), *DOCE L 131*, 23 de mayo, 1990, pp. 21-26.

¹⁵⁵ “Convocatoria de propuestas –EACEA/32/10. Tempus IV– Reforma de la educación superior a través de la cooperación universitaria internacional”, *DOCE C 278*, 15 de octubre, 2010, pp. 18-21.

¹⁵⁶ “Decisión Nº 2317/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de diciembre de 2003 por la que se establece un programa para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países”, *DOCE L 345*, 31 de diciembre, 2003, pp. 1-8.

ayuda financiera durante cinco ediciones consecutivas de los Masters. Durante la primera fase se seleccionaron más de 100 Masters y participaron alrededor de 7.000 estudiantes y académicos de terceros países. La segunda fase de Erasmus Mundus sigue con el mismo objetivo general aunque añade que “el programa debe aplicarse dentro del respeto de los objetivos de excelencia académica, teniendo en cuenta al mismo tiempo una representación geográfica de los beneficiarios lo más equilibrada posible”¹⁵⁷. Entre las novedades de esta segunda etapa, cabe destacar la creación, siguiendo un modelo muy similar a los Masters, de los Doctorados Erasmus Mundus¹⁵⁸.

La Política Comercial Común, por lo menos tal y como era concebida tradicionalmente, no parecía una esfera que pudiera influir en el mundo de la educación. La situación cambió con la creación de una nueva organización internacional, la OMC, que tenía una serie de características específicas (personalidad jurídica internacional, una estructura permanente, y un Órgano de Solución de Controversias –OSD–, como veremos más adelante, particularmente interesante) que lo diferenciaban del viejo GATT. La OMC incluye tres Acuerdos Generales específicos: el de mercancías (GATT), servicios (AGCS), y propiedad intelectual (ADPIC). De estos tres Acuerdos, los dos últimos tienen una incidencia directa en el ámbito educativo.

La nueva organización despertó enormes esperanzas sobre todo entre los países en desarrollo que, durante mucho tiempo, habían sufrido el ninguneo de los Estados más ricos y poderosos en las negociaciones internacionales en materia comercial. La OMC, formalmente más democrática en su toma de decisiones que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional¹⁵⁹, contaba con un elemento novedoso que resultaba particularmente interesante: el OSD. La comparación con el procedimiento de solución de controversias del antiguo GATT¹⁶⁰ y su capacidad para imponer sanciones despertaron grandes esperanzas. La relevancia y singularidad del OSD hizo que algunos autores llegaran a hablar incluso de una constitucionalización de la OMC¹⁶¹.

Las esperanzas puestas en el OSD se debían a que fue visto en principio como un mecanismo que favorecía a los países en desarrollo, pero en la práctica ha terminado favoreciendo a los

¹⁵⁷ “Decisión N° 1298/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se establece el programa de acción Erasmus Mundus 2009-2013 para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países”, *DOCE L 340*, 19 de diciembre, 2008, p. 85.

¹⁵⁸ *Ibid.*, pp.93-94.

¹⁵⁹ De todas formas, estos mecanismos formalmente más democráticos chocaban con una práctica que favorecía a los países más poderosos. Desde el control de la agenda en los procesos negociadores hasta la celebración de reuniones informales denominadas “Salas Verdes” donde los países más ricos siempre están representados y los más pobres sólo a veces. Sobre esta cuestión, ver Jawara, Fatoumata y Kwa, Aileen: *Tras las bambalinas de la OMC. La cruda realidad del comercio internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004; Lal Das, Bhagirat: *La OMC y el sistema multilateral de comercio: pasado, presente y futuro*, Barcelona, Icaria/Intermón Oxfam, 2004.

¹⁶⁰ Fernández, Xavier: *La Organización Mundial del Comercio y el derecho internacional. Un estudio sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC y las normas secundarias del derecho internacional general*, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 81-92.

¹⁶¹ Cass, Deborah Z.: *The Constitutionalization of the World Trade Organization. Legitimacy, Democracy, and Community in the International Trading System*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 186-203.

Estados más ricos y poderosos¹⁶². La realidad nos dice que el OSD cuenta con un defecto de origen fundamental: en caso de incumplimiento de sus resoluciones no establece mecanismos reales directos y lo remite todo al establecimiento de sanciones por parte del reclamante al Estado demandado. En definitiva, el OSD no establece mecanismos reales que garanticen el cumplimiento y lo remite todo a un medio tan discutible como la represalia. El sistema puede funcionar relativamente bien entre países de similar riqueza y poder, pero falla por completo en el caso de los países más pobres, ya que su capacidad de “represaliar” de forma efectiva a los Estados más poderosos es prácticamente nula.

El AGCS es uno de los Acuerdos Multilaterales de la Organización Mundial del Comercio que ha despertado un mayor rechazo. La gran variedad de sectores incluidos en dicho Acuerdo (algunos tan controvertidos como el audiovisual, la enseñanza, los servicios sociales y de salud, entre otros) ha favorecido el surgimiento de duras críticas. El AGCS (art. 1.2) establece cuatro tipos de suministro de servicios:

- i) Suministro transfronterizo; es decir, por el cual un proveedor de un Estado miembro suministra servicios en otro país miembro de la OMC del que no es residente.
- ii) Consumo en el extranjero: por el cual un consumidor de servicios puede conseguirlos en otro Estado miembro.
- iii) Presencia comercial: Un proveedor de servicios extranjeros que puede establecer una presencia comercial en otro país, por ejemplo, mediante la creación de una sucursal.
- iv) Presencia de personas físicas: se refiere a la posibilidad de una entrada temporal en otro país con vistas a que suministren un servicio.

El artículo 1.3.b) excluye a “los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales”. En principio, teniendo en cuenta que la educación durante mucho tiempo ha sido considerada una competencia básica del Estado, cabría pensar que la enseñanza quedaría fuera del AGCS. Sin embargo, en el artículo 1.3.c) se señala que un servicio suministrado en el ejercicio de facultades gubernamentales “significa todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios”. En la medida en que resulta muy difícil encontrar un sistema de enseñanza que sea 100% público¹⁶³, dejarla fuera del AGCS resulta muy difícil. Si a esto le unimos la existencia de obligaciones y disciplinas generales tales como el Tratado de la Nación más favorecida¹⁶⁴, empezó a surgir un

¹⁶² Para más información sobre cómo el OSD beneficia a los más poderosos, ver Horlick, Gary N. y Mizulin, Nikolay: “Los países en desarrollo y el mecanismo de solución de diferencias de la OMC”, *Integración & Comercio*, n° 23, julio-diciembre, 2005, pp. 137-146; Lal Das, Bhagirat: *Op. cit.*, pp. 74-76; Smith, James: “Inequality in international trade? Developing countries and institutional change in WTO dispute settlement”, *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No. 3, August, 2004, pp. 542-573.

¹⁶³ Bonal, Xavier; Dale, Roger y Robertson, Susan: “El AGCS y la industria de los servicios educativos”, Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 214-215.

¹⁶⁴ “Cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país” (art. 2.1 del AGCS).

creciente temor a que la OMC se convirtiera en un actor clave en la escena educativa global. De todas formas, conviene recordar que es el Estado el que decide su Lista de Compromisos Específicos en la que determina si quiere o no establecer medidas liberalizadoras y hasta dónde quiere llegar en su compromiso liberalizador. De hecho muchos países no han incluido en sus Listas ningún tipo de compromiso en el sector de la enseñanza¹⁶⁵, por lo que el alcance de la influencia de la OMC (presente y futura) es objeto de debate¹⁶⁶.

La gran mayoría de los trabajos que han analizado la influencia de la OMC en el ámbito educativo se centran en el AGCS y muy pocos trabajos han prestado atención a la incidencia del ADPIC en esta materia. En la medida que dicho Acuerdo en el terreno de la propiedad intelectual es un acuerdo de mínimos¹⁶⁷, dirigido a generalizar a escala global un marco mínimo de protección de la propiedad intelectual en países sin tradición e interés para introducir reformas de este tipo¹⁶⁸, parece afectar de manera muy tangencial a la UE. Tan sólo recalcar que, como ha señalado Jerrold L. Kachur, ambos Acuerdos no sólo están estrechamente relacionados, sino que destacan la especial relevancia de los derechos de propiedad intelectual, ya que “mientras el ADPIC clarifica los derechos de propiedad de la mercancía educativa, el AGCS regula el comercio de los servicios mercantilizados”¹⁶⁹. Una vez que se acepta, y se potencia, que el conocimiento pueda ser propiedad de alguien, el camino hacia la mercantilización de los servicios educativos resulta mucho más sencillo.

El argumento de que sin una fuerte protección de los derechos de propiedad intelectual no hay incentivos a la investigación se cae por su propio peso. Más bien, la creciente relación del mundo universitario con el de la gran empresa está transformando el incentivo para la investigación. Antes las ideas de servicio y bien público tenían una presencia relevante en

¹⁶⁵ La lista incluye 12 sectores (Servicios prestados a las empresas; servicios de comunicaciones; servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos; servicios de distribución; servicios de enseñanza; servicios relacionados con el medio ambiente; servicios financieros; servicios sociales y de salud; servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes; servicios de esparcimiento, culturales, y deportivos; servicios de transporte; otros servicios) que a su vez se distribuye en varios subsectores. La enseñanza es el quinto sector y está dividido en cinco subsectores (A. Servicios de Enseñanza Primaria B. Servicios de Enseñanza Secundaria C. Servicios de Enseñanza Superior D. Servicios de Enseñanza de Adultos E. Otros Servicios de enseñanza). La lista de países que tienen compromisos en este sector y el grado de compromiso liberalizador aceptado se pueden consultar en: <http://tsdb.wto.org/default.aspx>

¹⁶⁶ Una parte importante de la bibliografía reconoce que, a día de hoy, la incidencia de la OMC en materia educativa es más bien escasa. Una excepción interesante la encontramos en Scherrer, Christoph: *Op. cit.* Estando de acuerdo en que su capacidad de influencia es muy limitada hoy en día, hay factores de incertidumbre como, por ejemplo, que el OSD pudiera desarrollar alguna jurisprudencia que cambie profundamente la situación actual. Ciertamente es que se trata de un escenario muy poco previsible, ya que la OMC es una organización en crisis y no parece estar muy dispuesta a embarcarse en grandes aventuras en un tema tan sensible como la educación. Asimismo, conviene recordar que, aunque los compromisos concretos en el terreno de la enseñanza son muy limitados, éstos no son un techo, sino más bien un suelo a partir del cual avanzar en la dirección de una progresiva liberalización de la enseñanza, Uncetabarrenechea, Javier: “La OMC y la educación: ¿hacia el surgimiento de un actor global en este ámbito?”, De Faramiñán, Juan Manuel (Coord.): *Globalización y comercio internacional. Actas de las XX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE/AEPDIRI, 2005, pp. 481-482.

¹⁶⁷ Lal Das, Bhagirat: *Op. cit.*, p. 68.

¹⁶⁸ El avance que supone el ADPIC en la generalización a escala global de un estándar mínimo de protección de los derechos de propiedad intelectual, más allá de los discursos que recalcan su hipotético positivo papel a la hora de impulsar la innovación, resulta particularmente negativo para los países en desarrollo.

¹⁶⁹ Kachur, Jerrold L.: “Whose Intellectual Property Rights? TRIPS, Higher Education and the New Knowledge Economy in Canada” *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 1, No. 3, November 2003, p. 391.

la investigación. En la actualidad, estos valores retroceden ante la búsqueda del beneficio y la máxima parece ser patentar como sea. La falta de recursos públicos para la investigación hace que diversos centros y universidades tengan una relación cada vez más estrecha con el mundo empresarial. Asimismo, las instituciones de enseñanza superior funcionan cada vez más con una lógica empresarial en la que la obtención de patentes se convierte en una fuente de financiación clave. Este proceso está muy avanzado en países como Canadá¹⁷⁰ y Estados Unidos¹⁷¹, pero tras esta última década de reformas frenéticas en clave de mercado, resulta muy difícil no ver tendencias parecidas en el contexto universitario europeo.

La OMC vive una profunda crisis y está enmarcada en un eterno proceso negociador que no parece tener ni fin ni resultado concreto alguno. En el caso de la negociación en el sector de los servicios, los avances en el terreno de la enseñanza son muy escasos. Pascal Lamy, Director General de la OMC, presentó un informe el 30 de julio de 2008 sobre el avance de las negociaciones en el marco de los servicios en el que constataba que los nuevos compromisos ofrecidos en el sector de la enseñanza eran escasos y sólo en el caso de servicios educativos privados¹⁷². Dos años después la situación no ha cambiado en exceso¹⁷³. Pese a las muy pesimistas perspectivas de futuro de la OMC, cabe preguntarse sobre la naturaleza de la relación de una organización internacional que se ocupa de temas tan diversos (y algunos tan sensibles y alejados del mundo tradicional de la política comercial) con la UE. La OMC tenía el potencial de incidir de forma muy importante en temas vitales para la ciudadanía. Ante esto, ¿cómo reaccionó la UE?

La creación de la OMC, con sus novedosos Acuerdos sobre propiedad intelectual y servicios, exigió una reforma de la Política Comercial Común para adaptarse a la nueva situación que planteaba la creación de la Organización Mundial del Comercio. El Tratado de Amsterdam dio algunos pasos interesantes, como la introducción de un nuevo apartado 5 en el artículo 133 en el que se señalaba que “el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá ampliar la aplicación de los apartados 1 a 4 a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y propiedad intelectual en la medida en que no están cubiertos por dichos apartados”. Este artículo, en la medida en que la enseñanza es uno de los sectores que forman parte del AGCS, se puede interpretar como la introducción de una cláusula de salvaguarda en los Tratados que evite una hipotética influencia excesiva de la OMC en el ámbito educativo europeo.

La redacción del Tratado de Niza, probablemente influida por el ambiente de crítica y denuncia a la Organización Mundial del Comercio tras el fracaso a finales de 1999 de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle, dejó las cosas todavía más claras. Así, en el apartado sexto del artículo 133 del TCE se señalaba lo siguiente: “El Consejo no podrá celebrar un acuerdo si incluye disposiciones que excedan de las competencias

¹⁷⁰ *Ibid.*, pp. 401-404.

¹⁷¹ Tyfield, David: “Enabling TRIPs: The pharma-biotech-university patent coalition”, *Review of International Political Economy*, Vol. 15, No. 4, October, 2008, pp. 535-566.

¹⁷² JOB(08)/93, p. 3

¹⁷³ Ver la nota de la Secretaría en el que se hace un informe de la Sesión Extraordinaria del Consejo del Comercio de Servicios que se celebró el 16 de marzo de 2010 (TN/S/M35), publicado el 27 de abril de 2010 (disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/tnc_s.htm)

internas de la Comunidad, en particular por tener como consecuencia una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en un ámbito en que el presente Tratado excluya dicha armonización”. El siguiente párrafo resulta mucho más clarificador al señalar que “los acuerdos en el ámbito del comercio de los servicios culturales y audiovisuales, de los servicios de educación, así como de los servicios sociales y de salud humana serán competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros. Por consiguiente, la negociación de tales acuerdos exigirá, además de una decisión comunitaria adoptada de conformidad con las disposiciones pertinentes del artículo 300, el común acuerdo de los Estados miembros. Los acuerdos negociados de esta forma serán celebrados conjuntamente por la Comunidad y por los Estados miembros”.

El Tratado de Lisboa, de forma muy extraña, ha rebajado el tono de dicha cláusula de salvaguardia. Así, hemos pasado de dejar claro de forma categórica que los acuerdos en el ámbito del comercio de los servicios de educación necesitaban “el común acuerdo de los Estados miembros” a señalar en el apartado cuarto del art. 207 del TFUE que el Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos “...en el ámbito de los servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos”. Esta nueva redacción ofrece una mayor ambigüedad, ya que abre la puerta a su no aplicación en los acuerdos en el comercio de servicios de enseñanza que no sean percibidos de forma negativa por los Estados miembros de la UE. Si a esto le unimos la incertidumbre que rodea a algunos aspectos fundamentales de la relación entre la Unión Europea y la OMC¹⁷⁴, se abriría una oportunidad, muy remota si se quiere pero real, para que la Organización Mundial del Comercio tenga una mayor influencia en los sistemas educativos en Europa.

7. El orden legal comunitario y los derechos reconocidos a la ciudadanía en materia educativa

La integración a través del derecho, clave en el avance del proceso de construcción europea, ha sido particularmente importante en el ámbito educativo. El Tribunal de Justicia, como vimos en el apartado cuarto del presente trabajo, “despertó” el art. 128 del TCEE, inicialmente concebido para establecer de una manera laxa unos principios generales de acción en el terreno de la formación profesional, y lo convirtió en una base jurídica adecuada para aprobar programas plurianuales en esa materia. Los distintos responsables de las políticas educativas en Europa (ya sea a nivel europeo, estatal o subestatal), ya no pueden obviar los desarrollos que vengan de la Unión Europea y tienen que prestar una atención especial a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. La jurisprudencia minerval no sólo “despertó” al art. 128 del TCEE, también demostró a los responsables de política

¹⁷⁴ Un tema clave es si el Tribunal debería reconocer un efecto directo a los Acuerdos de la OMC. Sin duda se trata de un tema polémico sobre el que ya existe una amplia jurisprudencia que no deja de crecer. Por su interés, ver Blázquez, Irene: *Integración europea y diferencias comerciales en la OMC*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

educativa (en este caso belgas) que no podían diseñar sus políticas como si Europa y el derecho comunitario no existieran.

La constitucionalización de los Tratados es uno de los procesos más interesantes, aunque a mi juicio también de los más peligrosos en términos democráticos, del proceso de integración europea. Todavía hoy resulta fascinante comprobar cómo doctrinas que fijaron las bases de la relación entre el derecho comunitario y el estatal, como la supremacía y el efecto directo, no aparecían en los Tratados y fueron afirmadas por el Tribunal de Justicia en una serie de sentencias dictadas en la década de los sesenta y de los setenta. El paso definitivo se dio en una sentencia de abril de 1986 en la que el Tribunal afirmó que “la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la *carta constitucional fundamental que constituye el Tratado*”¹⁷⁵.

El proceso de constitucionalización de los Tratados, sorprendente si tenemos en cuenta que en los mismos no aparecía ninguna referencia a la supremacía y el efecto directo del derecho comunitario, fue favorecido por un ingenioso sistema que utilizó una limitada participación ciudadana siempre en beneficio del avance del proceso de integración¹⁷⁶. El Tribunal impulsó la utilización de la cuestión prejudicial (art. 177 del TCEE) y, en claro contraste, puso todo tipo de trabas y defendió una interpretación restrictiva del potencialmente “perturbador” artículo 173 del TCEE¹⁷⁷. Todo ello favoreció el surgimiento de las condiciones adecuadas para que la jurisprudencia del Tribunal pudiera originar nuevas oportunidades para el avance del proceso de integración. La jurisprudencia que habilitó al art. 128 del TCEE como base jurídica para la aprobación de programas plurianuales en el terreno de la formación profesional es un buen ejemplo. En este contexto, la Comisión Europea está muy interesada en que la ciudadanía utilice la cuestión prejudicial para garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos por el orden legal comunitario; entre los cuales se encuentran, por supuesto, los educativos¹⁷⁸. A más casos, más posibilidades de utilizar la jurisprudencia del Tribunal como un medio para tratar de impulsar la integración europea.

¹⁷⁵ La cursiva es mía. “Parti écologiste ‘Les Verts’ contra Parlamento Europeo” (Asunto 294/83), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1986, p. 1365 (sentencia de 23 de abril de 1986).

¹⁷⁶ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, pp. 119-123

¹⁷⁷ Dicho artículo afirmaba que “toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa o individualmente”. Una interpretación generosa de las posibilidades de dicho artículo podrían haber dificultado las posibilidades de actuación de las Comunidades Europeas.

¹⁷⁸ Así, un alto cargo de la Comisión Europea como Domenico Lenarduzzi (exDirector General Adjunto de la DG de Educación y Cultura y uno de los principales impulsores de la creación de los programas comunitarios en materia educativa) no dudaba en animar a la ciudadanía europea a recurrir a los juzgados para reclamar sus derechos en este ámbito, en este caso en relación a la Directiva relativa a la Escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes: “Esta fue la primera acción: adoptar una directriz para la escolarización de los niños emigrantes, y obligaba a los Estados miembros a enseñarles la lengua. Subrayo el “obligaba”, porque hace referencia a un derecho de cada niño a recibir enseñanza de la lengua del país que le acoge. También es válido para hoy: una escuela que acoge a un niño de otro país de la Comunidad tiene obligación de enseñarle la lengua del país que le acoge. Si la escuela no lo hace, el niño, o sus padres, o las asociaciones de padres... tienen el derecho de denunciarlo ante la Corte de Justicia. Es una directriz que se aplica mal, pues reconocer el derecho no significa que se aplica en la realidad” Lenarduzzi, Domenico: “El programa educativo de la Comunidad Europea”, *Educadores*, Vol. 33, n° 157, enero-marzo, 1991, pp. 44-45.

La cuestión prejudicial ha otorgado un papel a la ciudadanía en el orden legal comunitario. Si se quiere limitado, y en la gran mayoría de los casos muy orientado a la obtención de un beneficio económico, pero ha sido tremendamente funcional para crear una Constitución Económica para Europa. Este proceso ha ayudado a crear una estructura institucional que prima la integración negativa y un enfoque liberalizador, y dificulta la definición de acciones de integración positiva¹⁷⁹. La acción liberalizadora fomentada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia tiene un carácter obligatorio mientras que, durante mucho tiempo, la posibilidad de adoptar medidas correctoras era muy complicada por la exigencia de unanimidad del Consejo. Incluso ahora, con la extensión de la mayoría cualificada, no deja de ser un proceso difícil y sigue siendo necesario un amplio consenso¹⁸⁰. La propagandística referencia al establecimiento de una quinta libertad (la libre circulación del conocimiento)¹⁸¹, parece remitirnos de algún modo a las cuatro libertades fundamentales reconocidas por los Tratados (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales). Ante esto, dos matizaciones. Ciertamente, sería de agradecer que las instituciones de la UE pusieran las bases para que el grado de protección de esa hipotética quinta libertad (por ejemplo, por el Tribunal de Justicia) fuera el mismo que el de las cuatro libertades reconocidas por los Tratados. En segundo lugar, si el conocimiento es un bien común y su libre difusión es un objetivo realmente prioritario, el verdadero debate debería ser, a mi juicio, sobre la legitimidad de los derechos de propiedad intelectual¹⁸².

El Tribunal de Justicia reconoce, como no podía ser de otra manera viendo lo dispuesto en los Tratados, que los Estados miembros son plenamente competentes a la hora de planificar y llevar a la práctica sus políticas educativas. Ahora bien, en el ejercicio de su competencia deben cumplir con las obligaciones que le impone el derecho comunitario (primario y derivado). ¿Quiénes suelen plantear las cuestiones prejudiciales en lo relativo a los derechos en materia educativa? La respuesta la encontramos en el art. 7 de la Directiva 2004/38/CE sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias a circular y residir libremente en los Estados miembros, en la que se especifica quién puede obtener el derecho de residencia por más de tres meses¹⁸³:

- i) Todo **trabajador** (ya sea por cuenta propia o cuenta ajena) y su familia, siempre que disponga de recursos suficientes (incluido un seguro de enfermedad a todo riesgo) para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida.
- ii) Todo **estudiante** matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su

¹⁷⁹ Scharpf, Fritz: *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza, 2000, pp. 64-96.

¹⁸⁰ *Ibid.* p. 86.

¹⁸¹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de aplicación del Programa Comunitario de Lisboa 2008-2010*, Bruselas, COM (2008) 881 final, 16 de diciembre, 2008, p. 6.

¹⁸² Sobre esta cuestión, véase: Sádaba, Igor: *Propiedad intelectual: ¿bienes públicos o mercancías privadas?*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2008.

¹⁸³ A los actores más habituales (trabajadores, sus familias, y estudiantes), Gisella Gori añade otro francamente interesante (los investigadores y profesores). Gori, Gisella: *Op. cit.*, pp. 225-228.

práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional, siempre que cuente con un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro y garantice a la autoridad competente que posee recursos suficientes para sí y para su familia con objeto de no convertirse en una carga para el Estado miembro de acogida.

- iii) Los miembros de la **familia** que acompañan al ciudadano (ya sea trabajador o estudiante) o vayan a reunirse con él, siempre que cumplan las condiciones citadas en los puntos anteriores¹⁸⁴.

Las cuestiones prejudiciales suelen conllevar la necesidad de interpretar el alcance de determinados artículos del Tratado. En el pasado, como hemos visto anteriormente, la jurisprudencia sobre el art. 7 (no discriminación por razón de nacionalidad en los ámbitos de aplicación del Tratado¹⁸⁵) y el 128 del TCEE ha dado mucho juego¹⁸⁶. La introducción de la ciudadanía de la Unión en Maastricht y en concreto el art. 8 del TCE (“Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado”¹⁸⁷), junto con algunos aspectos relativos a la libre circulación de personas¹⁸⁸ y de servicios¹⁸⁹, también ofrecen mucho juego en el presente y lo harán también en el futuro.

El Tribunal de Justicia no sólo se limita a analizar los Tratados, sino que también tiene que analizar el alcance de los actos de derecho derivado que confieren derechos en materia educativa. En este sentido, el Reglamento (CEE) N° 1612/68 relativo a la libre circulación de

¹⁸⁴ “Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión Europea y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) N° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE”, *DOCE L* 158, 30 de abril, 2004, p. 93.

¹⁸⁵ En el Tratado de Maastricht pasó a ser el art. 6 del TCE, el art. 12 del TCE tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, mantuvo la misma numeración tras el Tratado de Niza y en el Tratado de Lisboa ha pasado a ser el art. 18 del TFUE. El contenido no ha sido modificado.

¹⁸⁶ Está por ver si los artículos sobre educación y formación (actuales art. 165 y 166 del TFUE) darán tanto juego en el futuro.

¹⁸⁷ Pasó a ser el art. 18 del TCE en el Tratado de Amsterdam y en el Tratado de Niza, y actualmente es el art. 21 del TFUE que, en líneas generales, mantiene el contenido del artículo original introducido en Maastricht.

¹⁸⁸ El art. 48 del TCEE exige en su apartado 2 “la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución, y las demás condiciones de trabajo”. El apartado 3 de dicho artículo establece la posibilidad de establecer limitaciones justificadas (por razones de orden público, seguridad y salud públicas) a dicha libre circulación, además de definir lo que supone su aplicación (derecho a responder a ofertas efectivas de trabajo, de desplazarse libremente con este fin por los Estados miembros, derecho de residencia para ejercer en otro Estado un empleo, y permanecer, bajo ciertas condiciones, en dicho país tras haber ejercido un empleo). El apartado cuarto señala que la libre circulación no será aplicable a los empleos de la administración pública. Dicho artículo pasó a ser el art. 49 del TCE tras Maastricht, art. 39 del TCE tras Amsterdam y Niza, y actualmente es el art. 45 del TFUE. No ha habido cambios significativos en la redacción del mismo.

¹⁸⁹ El artículo 59 del TCEE hacía referencia a la eliminación de las restricciones a la libre circulación de servicios “para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación”. Pasa a ser el art 59 del TCE tras Maastricht, el 49 del TCE tras Amsterdam y Niza, y actualmente el art. 56 del TFUE. En este caso, tampoco se han producido grandes modificaciones en el contenido del artículo.

los trabajadores dentro de la Comunidad¹⁹⁰ y la Directiva 2004/38/CE a la que hemos hecho referencia anteriormente, son particularmente importantes. Otros actos, como la Directiva relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes¹⁹¹, los derechos y las obligaciones de las Directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales a las que hemos hecho referencia anteriormente, o la Directiva que establece los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambios de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado¹⁹².

El Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse sobre los derechos en materia educativa que el orden legal comunitario confiere a la ciudadanía europea en multitud de sentencias¹⁹³. El legislador, ya sea a nivel europeo o estatal, tiene que prestar atención a la jurisprudencia del Tribunal antes de formular cualquier política en el terreno educativo ya que puede ser desafiada, principalmente por la vía de la cuestión prejudicial, y modificada por la jurisprudencia del Tribunal. La política educativa de los Estados miembros está limitada por el cumplimiento de las obligaciones que le impone el derecho comunitario. Una parte de la bibliografía incide en los costes financieros que las sentencias tienen para los Estados miembros¹⁹⁴. Ciertamente el minerval no supone sólo el cobro de una tasa de matrícula a los estudiantes extranjeros, para Bélgica era también un factor a valorar a la hora de planificar las líneas básicas de su política educativa¹⁹⁵. El Tribunal de Justicia, plenamente consciente de que sus decisiones pueden tener consecuencias muy importantes para los Estados desde un punto de vista económico, actúa en estas sentencias teniendo muy en cuenta el que su

¹⁹⁰ En dicho Reglamento se especifica en el párrafo segundo del art. 7 que el trabajador migrante se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales y, en su párrafo tercero, se señala que tendrá acceso a las escuelas de formación profesional y a los centros de readaptación o reeducación con el mismo derecho y en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales. Además, el art. 12 especifica que los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté o haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro serán admitidos en los cursos de enseñanza general de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, si dichos hijos residen en su territorio. Este Reglamento ha sido analizado por el Tribunal en gran cantidad de sentencias. “Reglamento (CEE) N° 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad”, *DOCE* (versión en castellano), Tomo 5, Vol. 1, pp. 77-87.

¹⁹¹ “Directiva del Consejo de 25 de julio de 1977 relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes” (77/486/CEE), *DOCE* (Versión en castellano), Tomo 5, Vol. 2, pp. 139-140.

¹⁹² “Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado”, *DOCE L 375*, 23 de diciembre, 2004, pp. 12-18.

¹⁹³ Para más información sobre los derechos educativos que ofrece el orden legal comunitario y la ingente jurisprudencia del Tribunal, ver Dougan, Michael: “Fees, grants, loans and dole cheques: Who covers the cost of migrant education within the EU”, *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 4, August, 2005, pp. 943-986; Dougan, Michael: “Cross-border educational mobility and the exportation of student financial assistance”, *European Law Review*, Vol. 33, October, 2008, pp. 723-738; Gori, Gisella: *Op. cit.*, pp. 203-308; Jorgensen, Stine: “The right to cross-border education in the European Union”, *Common Market Law Review*, Vol. 46, No. 5, October, 2009, pp. 1567-1590; O’Leary, Siofra: “Equal treatment and EU citizens: A new chapter on cross-border educational mobility and access to student financial assistance”, *European Law Review*, Vol. 34, August, 2009, pp. 612-627.

¹⁹⁴ En esa clave, ver Dougan, Michael: “Fees, grants, loans and dole cheques...”, *Op. cit.*

¹⁹⁵ Así, cabe pensar que la contribución extra que el minerval suponía para la financiación del sistema de enseñanza belga era un factor que estimulaba el interés de Bélgica por atraer estudiantes extranjeros, ya que el sobrecosto para las arcas públicas que supone la presencia de más alumnos se compensaba, entre otros aspectos, con el cobro del minerval.

jurisprudencia no se convierta en una “carga excesiva” para el Estado. Un ejemplo lo tenemos en su jurisprudencia sobre la exigencia de la nacionalidad para acceder a una beca (relaciona el art. 7 del TCEE con la cuestión del acceso a la formación profesional). El Tribunal, con una notable dosis de prudencia, dictaminó en dos sentencias (Lair y Brown, ambas de 21 de junio de 1988) que, salvo en las cuestiones de acceso (becas de matrícula), una ayuda concedida a los estudiantes para la manutención y formación no se halla, en principio, dentro del ámbito de aplicación del Tratado:

En la fase actual de la evolución del Derecho comunitario, el párrafo 1 del artículo 7 del Tratado CEE se aplica a las ayudas para la manutención y la formación concedidas por un Estado miembro a sus nacionales para que cursen estudios universitarios, únicamente en la medida en que sirvan para costear los gastos de matrícula u otros, especialmente de escolaridad, necesarios para la enseñanza¹⁹⁶.

La valoración de esta jurisprudencia del Tribunal centrada únicamente en los costes para los Estados miembros supone adoptar un enfoque demasiado limitado. El Tribunal de Justicia puede pronunciarse sobre temas mucho más importantes y comprometidos, cuya relevancia trasciende la cuestión de hasta qué punto supone una carga financiera para los países que forman parte de la UE. Un buen ejemplo lo encontramos en las consecuencias políticas que tendría una jurisprudencia del Tribunal de Justicia que considerara la educación como un servicio económico y su incidencia en la noción de la enseñanza como servicio público. Hasta ahora, el Tribunal ha seguido una jurisprudencia prudente y se ha negado a plantear una amenaza a la noción de servicio público utilizando el artículo relativo a la eliminación de restricciones a la libre circulación de servicios para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país que no sea el destinatario de la prestación (actualmente, art. 56 del TFUE)¹⁹⁷.

La relación entre educación y derechos lingüísticos, especialmente en los países en los que conviven varias lenguas, es un tema sobre el cual conviene analizar los desarrollos actuales (y sobre todo los que pudieran darse en el futuro) de la jurisprudencia comunitario. A finales de 1989, el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse sobre si la exigencia del conocimiento de alguna de las lenguas oficiales de un Estado para ocupar un puesto permanente de profesor en la enseñanza pública, cuando este requisito no es estrictamente necesario para el desempeño de dicha función, resultaba discriminatoria para los trabajadores comunitarios (prohibida expresamente por el artículo 3 del Reglamento 1612/68)¹⁹⁸. En este caso, la lengua en cuestión también ayudó a complicar el asunto. Así, en Irlanda el gaélico es reconocido por su Constitución como primera lengua oficial mientras que el inglés es reconocido como la segunda lengua oficial. Sin embargo, se trata de un idioma minoritario en la medida que no es hablado por un alto porcentaje del pueblo irlandés. Aún así, su estatus en la Constitución

¹⁹⁶ “Sylvie Lair contra Universität Hannover” (Asunto 39/86), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1988, p. 3.202 (sentencia de 21 de junio de 1988).

¹⁹⁷ Jorgensen, Stine: *Op. cit.*, pp. 1581-1589.

¹⁹⁸ “Anita Groener contra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Education Committee” (Asunto 379/87), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, 1989, pp. 3.967-3.995 (sentencia de 28 de noviembre de 1989).

es un indicador bastante claro de la relevancia que se le concede desde la perspectiva de la defensa de la identidad nacional irlandesa. La singularidad del gaélico también se observa en el proceso de integración europea. Así, es reconocido como lengua oficial pero no disfruta de todas las ventajas y prerrogativas de las que disponen el resto.

El Tribunal dio la razón al gobierno irlandés pero abrió, en su sentencia, una serie de interrogantes de cara a futuro. Así recalcó la legalidad de este tipo de medidas “siempre y cuando la exigencia lingüística de que se trata se inscriba dentro de una política de promoción de la lengua nacional que, al mismo tiempo, sea la primera lengua oficial, y que esta exigencia se ponga en práctica respetando los principios de proporcionalidad y no discriminación”¹⁹⁹. La clarificación, en futuras sentencias, de la frontera entre una medida proporcional y la discriminación, sería necesariamente polémica. La referencia al carácter de primera lengua oficial del gaélico añade incertidumbres a la sentencia. Por citar un caso que nos tocaría muy de cerca, ¿Qué ocurriría con medidas de este tipo en el caso de idiomas oficiales en una zona de un país pero que carecen de dicho reconocimiento a escala estatal? En definitiva, las sentencias del Tribunal de Justicia todavía nos pueden dar muchas sorpresas, en este y otros temas que afectan al mundo de la enseñanza en Europa, por lo que se impone un profundo análisis de los desarrollos presentes y futuros de la jurisprudencia comunitaria.

8. La vertiente educativa de la Agenda de Lisboa: continuismo en la nueva Estrategia Europa 2020

El problema de las fechas redondas es que, cuando se asocian a un proyecto ambicioso pensando que queda muy lejos, el año en cuestión acaba llegando y llega el difícil momento de hacer balance. A finales de siglo se habían planteado dos grandes proyectos (la Estrategia de Lisboa y el Proceso de Bolonia) nos remitían a una fecha redonda (el 2010) para conseguir dos objetivos que, por lo menos a primera vista, “sonaban” bien: convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, y la creación de un espacio universitario en el ámbito de la enseñanza superior. Un poco más tarde se añadió un tercero (el Proceso de Copenhague) que contenía elementos de los dos anteriores²⁰⁰. Ya hemos llegado al 2010 y se planea la continuidad de los tres procesos con vistas a otro año

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 3.995.

²⁰⁰ El Proceso de Copenhague se lanzó en noviembre de 2002 tras una Declaración de Ministros Europeos de Educación y Formación Profesionales y la Comisión Europea, reunidos en Copenhague los días 29 y 30 de noviembre de 2002, sobre una cooperación europea reforzada en materia de educación y formación profesionales. Su objetivo es crear una cooperación voluntaria en la formación y la enseñanza profesional, para promover la confianza mutua, la transparencia y el reconocimiento de competencias y cualificaciones, estableciendo una base para incrementar la movilidad y el aprendizaje permanente. Dicho proceso funciona básicamente en torno a un acuerdo sobre una serie prioridades que se revisan cada dos años (Maastricht 2004, Helsinki 2006, Burdeos 2008). Esta forma de funcionar nos recuerda mucho a la de Bolonia, pero también comparte muchos elementos con la dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa. A fines de 2010 se reunirán de nuevo y definirán la ampliación de Copenhague hasta el 2020. Para más información sobre dicho Proceso, ver: http://ec.europa.eu/education/vocational-education/doc1143_en.htm

redondo (el 2020). Pero antes de proceder al análisis de la nueva Estrategia de la UE con vistas al 2020, conviene que hagamos un breve análisis sobre lo que ha supuesto la Agenda de Lisboa.

La Unión Europea fin de siglo, aún sorprendida por el fuerte rechazo que despertó la ratificación del TUE, capeó el temporal como pudo con la aprobación de los Tratados de Amsterdam y Niza, y marcó su estrategia de futuro, tal y como hemos visto en la introducción, realizando una doble apuesta:

- i) una apertura limitada a la participación ciudadana que se plasmó sobre todo en la celebración de la Convención sobre el futuro de la UE que, por un lado jugó un papel clave en la Conferencia Intergubernamental que dio lugar a la firma del Tratado Constitucional; y por otro, despertó grandes expectativas como un método de reforma de los Tratados más abierto que el intergubernamental²⁰¹, y
- ii) un reforzamiento del proyecto constitucional neoliberal que se plasmó en un giro todavía mayor hacia la reforma política en clave de mercado, cuyo mejor ejemplo es la misma Estrategia de Lisboa.

La utilización del Método Abierto de Coordinación (MAC), usado por primera vez en el marco de la política de empleo, recibió un notable espaldarazo gracias a la Estrategia de Lisboa y despertó notables expectativas en clave de fomento de la introducción de una lógica más participativa en las instituciones europeas y avances para la mejora de la gobernanza en la UE²⁰². La apuesta por el MAC podía interpretarse como un reflejo de una Europa que, a comienzos de siglo, parecía alejarse del derecho y mostraba su esperanza en la gobernanza (y el *soft law*) como medio adecuado para llevar adelante sus políticas educativas²⁰³. El MAC encajaba perfectamente con la doble apuesta de la Europa de fin de siglo. En lo que respecta a la apertura a la participación, el Método Abierto de Coordinación favorecía la inclusión de más actores (sin que esto signifique automáticamente ni que sea más democrático ni que mágicamente desaparezcan las desigualdades y desequilibrios de poder), fomentaba el debate, el aprendizaje y el desarrollo de esquemas flexibles que facilitan su puesta en marcha, entre otras (supuestas) virtudes. Por otro lado, el MAC encajaba perfectamente con el reforzamiento del proyecto constitucional neoliberal y de una gobernanza con un poso profundamente tecnocrático, de raigambre neoliberal que muestra una notable alergia al gobierno o, como mal menor, gusta de un ‘gobierno débil’²⁰⁴ que usa cada vez más técnicas procedentes del mundo de la empresa²⁰⁵.

²⁰¹ Aldecoa, Francisco: “Una Europa”. *Su proyecto constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 119-140.

²⁰² Para una visión crítica del Método Abierto de Coordinación, resulta especialmente recomendable ver, De Miguel Bárcena, Josu: “La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 23-42.

²⁰³ Nóvoa, António: “Ways of Thinking about Education in Europe”, Lawn, Martin & Nóvoa, António (Eds.): *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 144-145.

²⁰⁴ En el terreno de la educación, ver Altaba, Eugenia y Brunet, Ignasi: *Reformas educativas y sociedad de mercado*, Barcelona, Laertes, 2010.

²⁰⁵ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, p. 136.

La primera fase de la Estrategia de Lisboa (2000-2004) muestra una hegemonía neoliberal, pero los proyectos constitucionales neomercantil y socialdemócrata todavía tenían cierto peso²⁰⁶. Tras el informe intermedio de evaluación y con la llegada de Barroso, la Estrategia conoció un decidido impulso en una clave aún más neoliberal que se plasmó incluso con más fuerza en las distintas políticas y actuaciones de la UE. El fracaso del Tratado Constitucional, la muy compleja ratificación del Tratado de Maastricht, y la gran crisis financiera y económica que vivimos, no dejó en muy buen lugar a los planteamientos neoliberales y, de forma indirecta, aumentó las críticas a la Estrategia de Lisboa. Acabado ya el proceso, hay que hacer la pregunta fundamental: ¿ha tenido éxito la Estrategia de Lisboa?

La respuesta de las instituciones europeas ha sido confusa pero tristemente previsible. El sí pero no, el hay avances pero no se ha cumplido el objetivo central, el vamos bien pero hace falta más (reforma), y otras afirmaciones habituales. En este sentido, el análisis de un documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa de febrero de 2010 resulta particularmente interesante. Indudablemente, dicho documento está escrito antes del rescate financiero griego o de los (hace un año) insospechados problemas del euro, por lo que algunos aspectos del Informe pueden resultar chocantes. El apartado “Principales conclusiones” cuenta con una estructura curiosa: destaca una frase en negrita a la que posteriormente dedica un párrafo explicativo. En total son 16 frases cuya lectura en conjunto causa, en el mejor de los casos, perplejidad²⁰⁷:

- i) La Estrategia de Lisboa ha contribuido a crear un amplio consenso sobre las reformas que necesitan la UE...
- ii) ...y ha logrado beneficios concretos para los ciudadanos y empresas de la UE...
- iii) ...pero un mayor empleo no siempre ha logrado sacar a los ciudadanos de la pobreza...
- iv) Las reformas estructurales han hecho a la economía de la UE más resistente y nos han ayudado a superar la borrasca...
- v) Sin embargo, la Estrategia de Lisboa no estaba suficientemente preparada para abordar parte de las causas de la crisis desde el principio...
- vi) Si bien se avanzó mucho, el ritmo de ejecución de las reformas fue lento y desigual...
- vii) No se ha reconocido suficientemente la importancia de la interdependencia en una economía estrechamente integrada, particularmente en la eurozona...
- viii) Un vínculo más fuerte entre la Estrategia de Lisboa y otros instrumentos o medidas e iniciativas sectoriales de la UE habría mejorado su eficacia...
- ix) La asignación de fondos estructurales ha ayudado a movilizar considerables inversiones para el crecimiento y el empleo, aunque queda mucho camino por recorrer...
- x) La asociación entre la UE y los Estados miembros ha sido generalmente una experiencia positiva...

²⁰⁶ Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica europea: el futuro del ‘neoliberalismo de compromiso’”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 155-156.

²⁰⁷ Comisión de las Comunidades Europeas: *Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa. Documento de Trabajo de la Comisión*, Bruselas, SEC(2010) 114 final, 2 de febrero, 2010, pp. 3-8.

- xi) Pero la aplicación ha sufrido de una apropiación variable y de unas estructuras de gobernanza débiles...
- xii) Las recomendaciones específicas para cada país han tenido un impacto variable...
- xiii) Se ha intensificado el aprendizaje político y el intercambio de buenas prácticas
- xiv) La comunicación ha sido el talón de Aquiles de la Estrategia...
- xv) Podrían haberse realizado más esfuerzos para reforzar la dimensión de la eurozona...
- xvi) La dimensión exterior habría podido reforzarse.

La frase nº 14, “La comunicación ha sido el talón de Aquiles de la Estrategia...”, no sólo chirría, sino que también entra en (una aparente) contradicción con la primera (“La Estrategia de Lisboa ha contribuido a crear un amplio consenso sobre las reformas que necesita la UE...”). La lectura de los párrafos explicativos nos da la respuesta y nos muestra que, en el fondo, la contradicción no es tal. La primera frase se refiere a un consenso entre poderosos, “demostrando la capacidad de la Estrategia de Lisboa para determinar la agenda de reformas”, citando expresamente el éxito del concepto de flexiguridad como muestra de “la capacidad de la Estrategia de Lisboa para fomentar y centrar los debates políticos y generar soluciones mutuamente aceptables”²⁰⁸. El consenso queda para las élites, para el resto de la ciudadanía, tal y como se deduce de la lectura del párrafo asociado a la frase 14, queda la propaganda²⁰⁹.

La respuesta a la gran pregunta sigue sin respuesta, ¿Ha tenido éxito la Estrategia de Lisboa? Si creemos que el objetivo era convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, entonces está claro que no ha tenido éxito. Ahora bien, dicha respuesta debe ser matizada si consideramos que el supuesto fin de la Estrategia era una cortina de humo para ocultar el verdadero objetivo: impulsar la aprobación de reformas en clave de mercado. La técnica también se ha aplicado en la Declaración de Bolonia y lo que realmente se pretende es sumergirnos en una espiral de adaptación y eterna reforma:

una fecha redonda (en este caso el 2010), un objetivo general en principio poco discutible (Europa como la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo), medios flexibles (para evitar en lo posible la articulación de una oposición contundente, pero sin excluir reformas utilizando el *hard-law*), una retórica participativa paradójicamente unida a un profundo tono tecnocrático (planteando una agenda técnica, diseñada por expertos y pretendidamente apolítica), y un gran objetivo real: impulsar una agenda (con ritmos y esquemas variables, flexibles y adaptados a la singularidad y circunstancias de cada país) de transformación política en clave de mercado. La **adaptación** es la palabra clave y el objetivo no se circunscribe a un horizonte temporal concreto (en este caso el 2010), sino que se pretende entrar en una espiral de **eterna reforma**. La Estrategia de Lisboa, ya sea utilizando el discurso de garantizar la supervivencia del modelo europeo en tiempos de globalización o por unas referencias más puras y duras a la racionalidad del mercado de índole claramente neoliberal, opta por la adaptación como eje de la reforma²¹⁰.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 3.

²⁰⁹ *Ibid.*, pp. 7-8.

²¹⁰ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, p. 136.

La nueva Estrategia Europa 2020, presentada en marzo del presente año²¹¹, recuerda poderosamente a la de Lisboa, quizá con un lenguaje algo más atractivo a la hora de definir sus tres prioridades básicas, pero una lectura más profunda nos muestra la pervivencia de los viejos defectos. El peor de ellos, la nula autocrítica (así, el alcance de la crisis no demuestra el fracaso de las medidas estructurales adoptadas en la última década, si no más bien que hacen falta más reformas... en la misma dirección²¹²). Europa 2020 define tres prioridades básicas:

- i) Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- ii) Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.
- iii) Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial²¹³. El discurso puede sonar más o menos atractivo, las recetas apuntadas en los desarrollos concretos suenan repetitivas y poco convincentes²¹⁴.

Un hecho llamativo es que la continuidad de Lisboa en su vertiente educativa fue aprobada en mayo del año pasado (E&T 2020)²¹⁵, casi diez meses antes de que se lanzara oficialmente la Estrategia Europa 2020. El interés en la aprobación de la continuidad de la dimensión educativa de Lisboa viene a mostrar, a mi juicio, la relevancia concedida a estos procesos *soft* para impulsar reformas en clave de mercado. Lisboa (vía Estrategia Europa 2020), Bolonia y Copenhague, tres procesos que se prolongan una década con una argumentación que ya nos empieza a resultar repetitiva:

Y RECONOCIENDO que la cooperación llevada a cabo en virtud del mencionado programa de trabajo, incluido el proceso de Copenhague y las iniciativas emprendidas en el contexto del proceso de Bolonia, han permitido realizar notables avances (concretamente en la reforma del aprendizaje permanente a nivel nacional, la modernización de la enseñanza superior y la creación de instrumentos europeos comunes destinados a promover la calidad, la transparencia y la movilidad), pero que quedan por afrontar importantes retos si Europa quiere cumplir su aspiración de convertirse en la economía basada en el conocimiento más avanzada del mundo²¹⁶.

E&T 2020, como ocurría en la Estrategia de Lisboa, utilizará el MAC para la aprobación de medidas y define cuatro objetivos estratégicos:

²¹¹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, COM(2010) 2020, Bruselas, 3 de marzo, 2010.

²¹² Véase su apartado “un momento de transición”. *Ibid.*, pp. 6-8.

²¹³ *Ibid.*, p. 10.

²¹⁴ En el desarrollo de la prioridad “Crecimiento integrador” no faltan referencias a lo importante que sería aplicar los principios de la flexiguridad. *Ibid.*, p. 20.

²¹⁵ “Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (‘ET 2020’)”, *DOCE C* 192, 28 de mayo, 2009, pp. 2-10.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 2

- i) Hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad de los educandos.
- ii) Mejorar la calidad y la eficacia de la educación.
- iii) Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.
- iv) Incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de educación y formación.

En definitiva, E&T 2020 recuerda en muchos aspectos a su predecesora y va a jugar un papel similar en el futuro, colaborando con el Proceso de Copenhague de una forma todavía más estrecha que en el pasado²¹⁷. Todo indica que el verdadero objetivo sigue siendo el mismo: seguir inmersos en una espiral de adaptación y eterna reforma.

9. Un proyecto “*fronterizo*”: El Proceso de Bolonia y su (semi)secreta ampliación hasta el 2020

Bolonia comparte muchas similitudes con el Proceso de Copenhague y la dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa: fechas redondas, flexibilidad en la aplicación que dificulta el surgimiento de una fuerte corriente de oposición a la reformas, participación más abierta (que no más democrática) pero a la vez con un fuerte componente tecnocrático (diálogo de expertos), y principalmente aspira a convertirse en un factor que impulse el desarrollo de reformas en materia educativa en clave de mercado. Sin embargo, el proceso de Bolonia tiene algunos elementos que lo hace diferente a los otros dos y que, sobre todo en los últimos años, lo ha llevado a ser crecientemente contestado por amplios sectores de la comunidad universitaria europea.

El proceso de Bolonia, como es bien sabido, tenía como objetivo la creación de un Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES) para el 2010. Su origen está en una Declaración conjunta de Ministros Europeos de Educación que, en principio, comprometía a 30 países en la consecución de tan ambicioso objetivo. El proceso ha culminado con la participación de 46 países²¹⁸ (entre ellos el Vaticano²¹⁹), con la Comisión Europea como miembro adicional. En la actualidad, con la muy reciente inclusión de Kazajstán como nuevo miembro, 47 Estados participan en el EEES. A medida que se sucedían las reformas, Bolonia se ha convertido en

²¹⁷ En un documento reciente, la Comisión ha señalado que la “gobernanza del proceso de Copenhague relanzado debe ser coherente con el marco del método abierto de coordinación en educación y formación, y estará ligado a la Estrategia Europa 2020”. Comisión de las Comunidades Europeas: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la Estrategia Europa 2020*, Bruselas, COM(2010)296 final, 9 de junio, 2010, p. 13.

²¹⁸ Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Macedonia, República Eslovaca, Rumanía, Santa Sede, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

²¹⁹ La participación del Vaticano resulta relevante si tenemos en cuenta el gran peso de la Iglesia Católica en los sistemas educativos de no pocos Estados europeos.

un tema de agrio debate en nuestras universidades y ha ido surgiendo una creciente oposición en el panorama universitario europeo. Formalmente se trata de un proyecto que trasciende las fronteras del proceso de integración, pero en el mismo participan todos los países de la Unión, cuenta con el apoyo decidido de la Comisión Europea²²⁰, y se puede sentir su influencia en la inspiración y concreción práctica del proceso²²¹. ¿Hubiera sido posible iniciar el proceso sin el bagaje aportado por años de cooperación en programas como Erasmus? ¿sin los instrumentos de cooperación e intercambios de información definidos a escala comunitaria? ¿sin la legislación de la UE en materias tales como el reconocimiento de títulos con fines profesionales? ¿careciendo de un orden legal comunitario que confiere derechos en materia educativa a la ciudadanía europea? El proceso de Bolonia no se explica, y no hubiera sido viable, sin la base establecida por décadas de cooperación e influencia comunitaria en el mundo de la enseñanza.

La Declaración de Bolonia se basa en un compromiso voluntario por el cual cada Estado firmante se compromete a modificar su propio sistema de enseñanza superior. Las Conferencias Ministeriales se celebraban cada dos años (Praga en 2001, Berlín en 2003, Bergen en 2005, Londres en 2007 y Lovaina/Lovaina-La-Nueva en 2009), realizaban un seguimiento sobre la marcha del proceso y decidían las medidas a adoptar. En definitiva, se trataba de un esquema flexible, plenamente coherente con la lógica de otros procesos paralelos como la dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa o el de Copenhague, y que encaja con un proceso de integración cada vez más fascinado con el *soft law* y la gobernanza²²².

Los dos-tres primeros años de Bolonia estuvieron marcados por un trabajo oscuro del que no se tenían muchas referencias. En esta primera época, el proceso negociador se llevó a cabo por una élite (políticos responsables en el terreno de la enseñanza superior, gestores del mundo universitario, y todo tipo de asesores y expertos), con el desconocimiento de gran parte del mundo universitario europeo. Las enormes críticas que ha recibido Bolonia (mucho mayores que las que han recibido la dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa o el Proceso de Copenhague) no son otra cosa que una consecuencia de su éxito a la hora de llevar a la práctica una agenda política muy comprometida. Lisboa, y actualmente la Estrategia Europa 2020, llevan tiempo insistiendo con la flexibilidad pero sin conseguir su aplicación en todos los países de la Unión. En la última década, Bolonia ha sido la coartada que ha justificado multitud de reformas (en muchos países) muy controvertidas. La consecuencia lógica es que la crítica se ha focalizado en dicho proceso. Si la Estrategia Europa 2020 tuviera un éxito parecido a la hora de impulsar

²²⁰ Véase el documento, European Commission: *The EU contribution to the Bologna Process*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

²²¹ Tomusk, Voldemar: "Three Bolognas and a Pizza Pie: notes on institutionalization of the European higher education system", *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 14, No. 1, 2004, pp. 77-78.

²²² Nóvoa, António: Op. cit., pp. 147-150. En este punto, no puedo estar de acuerdo con Sacha Garben cuando afirma que los Estados eligieron la forma menos transparente, abierta y democrática de europeizar la enseñanza superior y han obstaculizado que las instituciones comunitarias lo hagan mejor. Garben, Sacha: "The Bologna Process: From a European Law Perspective", *European Law Journal*, Vol. 16, No. 2, March, 2010, p. 209. A mi juicio, la Comisión ha optado claramente por este modelo de *soft law* y gobernanza, siendo plenamente consciente de que siguiendo el método comunitario, el proceso de Bolonia nunca hubiera podido aprobarse.

reformas en clave de flexiguridad, también aumentarían la intensidad y el número de las críticas.

La literatura crítica con el Proceso de Bolonia ha ido aumentando a medida que avanzaba el proceso y se extendía el rechazo en el mundo de la enseñanza superior. La gran mayoría de los miembros de la comunidad universitaria no tenemos ningún reparo en reconocer que la universidad en Europa tenía (y tiene) graves deficiencias y que necesitaba (y necesita) una profunda transformación. El problema es que Bolonia ha aplicado unas recetas que no sólo no han mejorado la situación de la enseñanza superior en Europa sino que, en la práctica, la han empeorado. La flexibilidad, característica fundamental del proceso, provoca que el perjuicio no sea uniforme. Bolonia establece una competencia creciente entre universidades sin ningún tipo de mecanismo corrector, pero no impide su establecimiento a nivel estatal:

El Proceso de Bolonia establece una lógica de sumisión al mercado y de competencia extrema entre las Universidades. Como suele ocurrir en estos casos, algunos centros de enseñanza superior se beneficiarán enormemente y otros empeorarán considerablemente su situación. Al ser un proceso flexible, los países que quieran, fundamentalmente aquellos que no se limitan a realizar discursos sobre la sociedad del conocimiento y apoyan sus palabras con un fuerte gasto público en educación, establecerán mecanismos correctores *a nivel estatal* para minimizar el impacto negativo de la reforma en sus universidades. Los países que no lo hagan, verán que sus universidades no competitivas entrarán en un proceso de declive de graves consecuencias. Teniendo en cuenta la importancia que muchas universidades tienen como motores del desarrollo regional, Bolonia terminará contribuyendo a incrementar los desequilibrios territoriales²²³.

El Proceso de Bolonia ha sido, como hemos visto anteriormente, plenamente apoyado e impulsado por la UE. Por todo ello, sorprende que no haya hecho valer su experiencia en este tipo de empresas y no haya establecido ningún tipo de mecanismo corrector (en lo lingüístico, a la hora de evitar que muchas universidades queden condenadas al declive en este nuevo escenario, etc.²²⁴) para paliar los desequilibrios creados por un escenario de creciente competencia entre las universidades. Este hecho, a mi juicio, no deja de ser un reflejo de la creciente hegemonía del proyecto constitucional neoliberal que, en el contexto de la Unión, prima claramente a la competencia frente a la cohesión. A finales de los ochenta y principios de los noventa, la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 y la creación de los Fondos de Cohesión fueron indispensables para que los países más pobres aceptaran la firma del AUE y del Tratado de Maastricht. En esa época, el proyecto constitucional neoliberal era dominante pero los otros dos (el neomercantilista y el socialdemócrata) todavía jugaban un papel relevante. Por todo ello, en la UE la variable corrección de desequilibrios está en declive pero no ha desaparecido. En Bolonia, creada en otro contexto político e ideológico, este tipo de medidas brillan por su ausencia.

²²³ Uncetabarrenechea, Javier: "Los riesgos de una relevancia excesiva...", *Op. cit.*, p. 145.

²²⁴ *Ibid.*, pp. 143-145.

La Declaración de Bolonia se presenta habitualmente bajo la coartada de una “revolución pedagógica”²²⁵, llena de tópicos como “aprender a aprender”, la necesidad de sustituir una “cultura de la enseñanza por la cultura del aprendizaje”, y nos trae una “nueva metodología centrada en el alumno”. Una de sus consecuencias prácticas más chocantes es que el ECTS ya no mide las horas de docencia impartidas, sino las horas de trabajo del estudiante. Esta transformación del ECTS parece tener un punto surrealista pero encaja muy bien en una lógica de subordinación de la enseñanza al mundo de la economía:

Ahora aprender, a través del nuevo diseño de los créditos, se convierte en un pretendido horario de encapsulamiento de la fuerza personal, de igualación de posibilidades e intereses y de acercamiento a la inoculación psicológica de los tiempos laborales. ¿Dónde ha quedado el sentido de la escuela como tiempo de libertad y de compromiso por afanarse, sin medida temporal concreta, en la excelencia personal? Confieso que la ‘novedad’ me ha dejado más perplejo, con el ánimo confuso y sin saber muy bien si lo que oía y leía era creíble, es el asunto de esta ‘característica esencial’ del ECTS. Esto es, que los créditos miden la carga de trabajo de un estudiante a tiempo completo durante un curso académico. El aspecto que aporta la máxima presencia del ‘economicismo’, de la ‘cuarta revolución industrial’ de la ‘novedad europea’²²⁶.

La lógica de subordinación de la educación a las necesidades del mundo de la economía es una característica que comparten los tres procesos (Bolonia, Lisboa y Copenhague). La creciente competencia entre las universidades en un contexto de gasto público limitado no sólo ha contribuido a estrechar las relaciones de los centros de enseñanza superior con el mundo de la empresa, también ha impulsado un proceso de “gobernanza” en el mundo universitario. En ocasiones camuflado con una supuesta mayor apertura a la sociedad, los centros de enseñanza superior están asumiendo unos discursos y unas formas de gestión procedentes del mundo de la empresa privada que resultan difícilmente compatible con los ideales emancipadores que debería tener la enseñanza pública. En este contexto, se apuesta por una “cultura de la calidad” (procedentes del mundo de la empresa) a la hora de actuar como proveedor de servicios (en clave económica) en la que el alumnado es reducido a la mera categoría de “cliente”²²⁷. Las reformas en la enseñanza universitaria pretenden crear una legión de titulados plenamente funcionales con las necesidades del mercado (conocimientos amplios de informática, inglés, acostumbrados a trabajar en equipo, etc.), preparados para un mercado laboral más flexible (por no decir precarizado²²⁸). En las reformas introducidas por Bolonia vemos que el ECTS calcula la carga de trabajo de un estudiante bajo la premisa de que se trata de un estudiante a tiempo completo. Este hecho, unido a un aumento en la carga de trabajo del estudiante, tiene como consecuencia que cada vez será más difícil compatibilizar los estudios universitarios

²²⁵ Carreras, Judith; Sevilla, Carlos y Urbán, Miguel: *€uro-universidad. Mito y realidad del proceso de Bolonia*, Barcelona, Icaria, 2006, pp. 111-116; Fernández, Carlos y Serrano, Clara: *El Plan Bolonia*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2009, pp. 76-88.

²²⁶ López, José Ángel: *La Universidad (y el Proceso de Bolonia: EEES)*, Huelva, Hergué, 2008, p. 179.

²²⁷ Para más información sobre los modelos de gestión de calidad, su origen y aplicación en el ámbito de la enseñanza, ver Altaba, Eugenia y Brunet, Ignasi: *Op. cit.*, pp. 87-160.

²²⁸ Sevilla, Carlos: *La fábrica del conocimiento. La Universidad-Empresa en la producción flexible*, Barcelona, el Viejo Topo, 2009, pp. 75-119.

con un trabajo de dedicación parcial. Si a esto el unimos un contexto de retroceso en las políticas sociales, en algunos países nos podemos encontrar con que un porcentaje creciente de jóvenes procedentes de familias con bajos ingresos se aleja cada vez más de la universidad:

Una mirada a las últimas reformas estatales realizadas al amparo de Bolonia nos dice que esa revolución en la práctica se ha traducido en un constante aumento de la carga de trabajo del estudiante. Por ello, en la actualidad resulta más difícil que un estudiante pueda compaginar sus estudios (y así pagárselos) con un trabajo a tiempo parcial y este hecho puede dificultar el acceso a la universidad de los jóvenes con menores posibilidades económicas. Al igual que ocurría con los desequilibrios territoriales, los Estados con una sensibilidad social más avanzada desarrollarán políticas (fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en el terreno de las becas) para responder a este problema. Los países más pobres o con menor conciencia social podrán constatar como un porcentaje creciente de jóvenes con menos recursos se alejan de la universidad. El aumento de la carga contribuirá a la formación de estudiantes cada vez más adecuados a las necesidades del mercado: con competencias útiles, flexibles, no alérgicos a la movilidad, acostumbrados (gracias a una serie de reformas universitarias que aumentan la carga de trabajo del alumno) a una jornada laboral larga, etc.²²⁹

La continuidad de Bolonia hasta el 2020 no supone ninguna sorpresa vista la evolución de procesos similares como la nueva Estrategia Europa 2020 o el proceso de Copenhague. Lo sorprendente es la escasa reacción que, hasta el momento, este hecho ha provocado en el mundo universitario. Tantos artículos, tantas manifestaciones y movilizaciones contra Bolonia, y ahora que se anuncia que dicho proceso va a seguir una década más, lo lógico hubiera sido esperar un recrudecimiento en la movilización. Cabe preguntarse si se repetirá la historia de hace diez años. Los primeros 2 o 3 años la comunidad universitaria tenía muy poco conocimiento sobre el proceso y en ese tiempo, aprovechando la situación, se dieron pasos muy importantes para consolidar el proceso. Esperemos que esta vez no ocurra lo mismo.

El 28 y 29 de abril de 2009 se celebró la Conferencia Ministerial de Lovaina/Lovaina la Nueva en la que aprobó un comunicado titulado “El Proceso de Bolonia 2020 - El Espacio Europeo de Enseñanza Superior en la nueva década”²³⁰. El continuismo es la nota dominante en esta segunda fase del proceso, plenamente comprometido con su objetivo real y no declarado: impulsar el desarrollo de reformas en clave de mercado dentro de una lógica de adaptación y eterna reforma. En este sentido, el Comunicado de Lovaina/Lovaina la Nueva reitera que los objetivos fijados y las políticas desarrolladas siguen siendo válidas hoy día pero, al no haberse alcanzado plenamente todos estos objetivos, se exige un mayor impulso y compromiso más allá del 2010 (párrafo 7 del Comunicado). El mecanismo de toma de decisiones sigue una línea continuista; aunque con alguna novedad interesante como la del anuncio de que, a futuro, el proceso será copresidido por el país que ejerza la presidencia de la UE (párrafo 24 del Comunicado).

²²⁹ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, p. 145.

²³⁰ El texto completo del Comunicado y otros documentos están disponibles en: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/index.htm>

La continuidad alcanza incluso a la respuesta a las críticas. Si en el pasado, las acusaciones de que el Proceso de Bolonia carecía de sensibilidad social dieron lugar a que apareciera una raquítica dimensión social, el Comunicado de Lovaina/Lovaina la Nueva incluye un párrafo (el noveno) en el que se observa que la dimensión social sigue tan escuálida como siempre. Dicho párrafo opta por la repetición del discurso habitual y la falta de medidas ambiciosas, como por ejemplo el establecimiento de un mecanismo de corrección de desequilibrios a escala europea, y no remitir siempre la concreción de estas medidas al nivel estatal. Las respuestas a las crecientes movilizaciones contra Bolonia también han seguido una línea esperada (y coincidente con la de las instituciones europeas). Así, en la reciente Declaración de Budapest-Viena de 12 de marzo de 2010 sobre el Espacio Europeo de Enseñanza Superior se hace eco de dichas movilizaciones haciendo referencia a que los objetivos y reformas de Bolonia no se habían implantado ni explicado correctamente²³¹. La crítica razonada (y legítima) contra Bolonia no parece posible. La única causa sólo puede ser la mala fe o el desconocimiento. Por tanto, se trata simplemente de un problema de comunicación.

Carlos Fernández y Clara Serrano comienzan el primer capítulo de su libro sobre el Proceso de Bolonia con una afirmación interesante: “Bolonia no existe” para recalcar que “no es más que la tapadera de otro proceso más profundo, de carácter económico, que se decidió a puerta cerrada en las cumbres de la Organización Mundial del Comercio y en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS)”²³². Una idea interesante pero (en parte) equivocada. Aciertan al considerar Bolonia como un instrumento para aplicar una agenda de reformas en una dirección concreta. A mi juicio se equivocan al no ver a la OMC de la misma manera. Ni Bolonia ni la Organización Mundial del Comercio son fines en sí mismos, sino unos medios para impulsar reformas en clave de mercado. Si no son eficientes en esta tarea, se buscarán otros instrumentos para intentar conseguirlo. Por muchos motivos, ambos son blancos fáciles para la demonización y se han convertido en los perfectos villanos de esta historia. Sin embargo, no debemos olvidar que los esfuerzos a favor del desarrollo de reformas educativas en clave de mercado empezaron mucho antes de que existieran la OMC y se aprobara la Declaración de Bolonia. En este punto, tampoco se puede obviar la responsabilidad de los Gobiernos que forman parte de la Organización Mundial de Comercio y del Proceso de Bolonia, ni tampoco la de la Comisión Europea.

10. Las múltiples crisis de Europa y los riesgos de una agenda educativa orientada al mercado

La UE es un actor consolidado que juega un papel importante en el panorama educativo europeo. Ya sea a nivel estatal o subestatal, hace muchos años que resulta imposible hacer política en materia de enseñanza sin tener en cuenta las actuaciones (y no sólo las explícitamente educativas) de la Unión. Los Tratados, desde Maastricht y ahora en Lisboa,

²³¹ Párrafo sexto de la Declaración. Este y otros documentos están disponibles en: http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/

²³² Fernández, Carlos y Serrano, Clara: *Op. cit.*, p. 11.

nos remiten a una competencia limitada, dirigida al fomento de la cooperación y que prohíbe toda armonización. Sin embargo, la apuesta por la gobernanza, el *soft law* y la flexibilidad se ha mostrado como un medio eficaz para impulsar agendas políticas controvertidas, reduciendo al máximo las posibilidades de movilización en contra de la ciudadanía. La Estrategia de Lisboa, el proceso de Copenhague y la Declaración de de Bolonia; estos dos últimos como proyectos no estrictamente comunitarios pero que no se explicarían sin el apoyo de la UE, son buenos ejemplos de ello. La flexibilidad permite distintos ritmos de cambio, la posibilidad de establecer (si un país o varios lo desean y se lo pueden permitir) mecanismos correctores a escala estatal, pero su objetivo principal no aparece definido en una montaña de documentos oficiales que están asociados a estos tres procesos. Su finalidad es sumergir al mundo educativo en una espiral de eternas reformas, de transformaciones continuas pero siempre bajo la lógica del mercado. La continuidad de estos tres procesos con vistas al 2020 nos confirma que ese es el verdadero objetivo y no los que aparecen en los textos y las declaraciones oficiales.

La Unión Europea muestra una línea de continuismo en sus intervenciones en esta materia que resulta sorprendente. En este sentido, la capacidad para presentar reformas que impulsan la subordinación de la educación a las necesidades del mundo de la economía como una agenda técnica y apolítica no deja de ser chocante. Un buen ejemplo lo encontramos en el informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE (presidido por el expresidente del Gobierno español Felipe González), documento que nos ofrece algunos temas de reflexión francamente interesantes²³³. Sin embargo, la lectura de su capítulo “El crecimiento mediante el conocimiento: capacitar a las personas” muestra una visión de la educación particularmente pobre y descorazonadora²³⁴, plenamente continuista con la subordinación de la enseñanza a la lógica del mercado. El capítulo “la Unión y sus ciudadanos” tiene ideas interesantes, pero su única referencia a la educación en un tema tan importante es un apunte bastante tópico sobre el papel de la escuela y la relevancia del programa Erasmus²³⁵.

La UE tiene que apostar por un modelo educativo nuevo, cuyo objetivo fundamental sea la creación de una ciudadanía activa como base, incontrolable a corto pero sólida a largo plazo, de una verdadera democracia a escala europea. A mi juicio, la opción de apostar por un adoctrinamiento en lugar de una educación digna de su nombre resulta funcional para un poder político y económico que, en su gran mayoría, no está dispuesto a arriesgar prácticamente nada para conseguir una verdadera transformación a mejor de la sociedad europea. La creación de una ciudadanía crítica parece estar bien para los discursos pero se prefiere fomentar el control

²³³ Por ejemplo, realiza una crítica notable de la tendencia de la Comisión a confundir la comunicación política con la ciudadanía como un ejercicio de propaganda: “La imagen de la UE que se transmite al público debe ser equilibrada, y reflejar tanto las virtudes como las carencias, en lugar de una explicación idealizada o excesivamente pesimista. En lugar de concentrarse en una política de comunicación que roza a veces la propaganda, sería preferible comunicar sobre las políticas, explicando claramente lo que está en juego y las distintas opciones existentes. No menos importante es que los Estados miembros deben asumir la responsabilidad de lo que hacen en Bruselas y de lo que hacen para llevar a la práctica las decisiones de la UE”. Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030: *Proyecto Europa 2030: Retos y oportunidades. Informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, mayo, 2010, p. 41.

²³⁴ *Ibid.*, pp. 21-23.

²³⁵ *Ibid.*, p. 43.

y la obediencia ante el poder económico y político, estimular el conformismo y el egoísmo cortoplacista, impulsar el surgimiento de un “ejército” de consumidores sin demasiadas expectativas vitales ni ambiciones críticas, siempre adaptado a las necesidades del mercado, supuestamente “apolítico” y que apuesta por un “pragmatismo” profundamente empobrecedor. Ahora bien, si el poder político y económico opta por un sistema educativo que fomenta estas características en la ciudadanía, luego no cabe pedir (a la sociedad) generosidad, solidaridad con los más pobres y altura de miras. Ni en lo que respecta a la UE ni prácticamente sobre cualquier tema.

La apuesta por un sistema educativo que fomente la creación de una ciudadanía crítica sería un proceso lento, exige una profunda transformación que debería operarse no sólo en el terreno de la política educativa, sino que también debería coordinarse con otras medidas en los ámbitos político, económico, social y cultural. La UE es, como hemos visto en la presente investigación, un actor influyente en todos estos ámbitos pero no puede impulsar un verdadero cambio actuando de forma aislada. Centrándonos en el caso de la política educativa, la Unión Europea, por sí misma, no logrará provocar una transformación tan profunda en el terreno de la enseñanza. En este sentido, no sería justo acusar a la UE de ser el único agente que está detrás de las continuas reformas educativas en clave de mercado en Europa. Sin embargo, no se puede obviar que, de la misma manera que en el pasado impulsó y en la actualidad impulsa reformas educativas en esa clave, podría convertirse en un agente activo a favor del cambio.

Esta última opción está llena de riesgos a corto y medio plazo. Se trataría de un proceso lento, duro, lleno de avances y retrocesos, y que demostraría una verdadera apuesta por la democracia en el sentido estricto (y etimológico) del término (gobierno del pueblo). Desde el punto de vista del político al uso, poco dado a jugársela apostando por algo que ponga en riesgo sus posibilidades electorales, la opción por este camino tendría muy probablemente pocos réditos electorales, y le llevaría a tener que aceptar lo que repiten machaconamente en sus discursos, pero que rara vez asumen en la realidad: el futuro de una comunidad política lo deciden los ciudadanos. Ya no valen parches pseudoparticipativos y, también en el caso de la UE²³⁶, ya es hora de ceder el protagonismo a la ciudadanía europea y abandonar la soberbia del (Euro)Déspota-(pseudo)ilustrado que, como ha ocurrido en el caso de la Estrategia de Lisboa, atribuye el rechazo al fracaso de políticas de comunicación (entendidas casi como una cuestión de marketing ante la incapacidad de la gente para comprender la bondad de sus medidas) y no asume la posibilidad más sencilla y probable: le han entendido perfectamente y, después de reflexionar sobre el tema, han llegado a la conclusión de que se trataba de una política equivocada.

¿Visión utópica? ¿Idealismo trasnochado? A mi juicio la utopía puede ser una fuerza poderosa en la práctica sólo si se concibe como un referente para la acción. No se trata de soñar mundos de fantasía para despertar, y exclamar ¡qué lastima! Como es imposible llegar a ese mundo ideal, tengo una buena excusa para justificar mi pasividad y seguiré como si nada hubiera pasado. Nunca llegaremos a una sociedad perfecta, absolutamente justa y democrática, pero jamás debemos dejar de aspirar a ello. Dar pasos hacia la creación de una

²³⁶ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, pp. 151-152.

verdadera ciudadanía europea es lo único que puede proporcionar una base verdaderamente consistente al proceso de integración europea a medio y largo plazo. El desarrollo de una ciudadanía crítica da disgustos, esta puede oponerse a tus ideas y planteamientos, a tus soluciones mágicas para resolver los problemas de Europa y del mundo, y un día en un referéndum puedes descubrir con horror que la mayoría no comparte tus ideas para el cambio político. ¿Una utopía sin base alguna? Es posible. Pero me parece que están más fuera de la realidad quienes confían que una ciudadanía formada en sistemas educativos sometidos a la lógica del mercado, adicta al consumo y sometida a un egoísmo cortoplacista, pueda ser una base medianamente sólida para una UE en tiempos de crisis en la que no salen las cuentas. La actual situación del proceso de integración, inmerso en una profunda crisis de modelo, nos muestra a las claras que lo irreal no es buscar nuevos caminos, sino aferrarse a los viejos esquemas esperando que escampe.

11. Bibliografía

- Abuza, Zachary: "The Politics of Educational Diplomacy in Vietnam: Educational Exchanges Under *Doi Moi*", *Asian Survey*, Vol. 36, nº 6, June, 1996, pp. 618-631.
- Adorno, Theodor: *Consignas*, Buenos Aires, Amorrortu, 2003.
- Aldecoa, Francisco: "*Una Europa*". *Su proyecto constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.
- Altaba, Eugenia y Brunet, Ignasi: *Reformas educativas y sociedad de mercado*, Barcelona, Laertes, 2010.
- Alter, Karen J.: "Who Are the 'Masters of the Treaty'? European Governments and the European Court of Justice", *International Organization*, Vol. 52, No. 1, Winter, 1998, pp. 121-147.
- Bertrand, Agnes et Kalafatides, Laurence: *OMC, le pouvoir invisible*, Paris, Fayard, 2002.
- Beukel, Erik: "Reconstructing Integration Theory: The Case of Educational Policy in the EC", *Cooperation and conflict*, Vol. 29, No. 1, march, 1994, pp. 33-54.
- Bhanji, Zahra: "Transnational corporations in education: filling the governance gap through new social norms and market multilateralism?", *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 6, No. 1, March, 2008, pp. 55-73.
- Boas, Morten; Bull, Benedicte & McNeill, Desmond: "Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance?", *Global Governance*, Vol. 10, No. 4, Oct.-Dec., 2004, pp. 481-498.
- Boli, John y Ramírez, Francisco O.: "La construcción política de la escolarización de masas: Sus orígenes europeos e institucionalización mundial", Enguita, Mariano F. (Ed.) y Sánchez, Jesús M. (colaborador): *Sociología de la educación. Lecturas básicas y textos de apoyo*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 297-314.
- Bonal, Xavier; Dale, Roger y Robertson, Susan: "El AGCS y la industria de los servicios educativos", Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 205-232.

- Bull, Benedicte & McNeill, Desmond: *Development Issues in Global Governance. Public-Private Partnerships and Market Multilateralism*, London and New York, Routledge, 2007.
- Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: "Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration", *International Organization*, Vol. 47, No. 1, Winter, 1993, pp. 41-76.
- Carnoy, Martin: *La educación como imperialismo cultural*, novena edición, Madrid, Siglo XXI, 1993.
- Cass, Deborah Z.: *The Constitutionalization of the World Trade Organization. Legitimacy, Democracy, and Community in the International Trading System*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Cerych, Ladislav: "Higher Education and Europe after 1992: the framework", *European Journal of Education*, Vol. 24, No. 4, 1989, pp. 321-332.
- Colom Vich, Monserrate: "Cualificación profesional en la Europa sin Fronteras", *Nuestra Escuela*, nº 133, junio, 1992, pp. 25-28.
- Condorcet, Marqués de: *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, Barcelona, Morata, 2001.
- Cornago, Noé y Ferrero, Mariano: "El viaje y las alforjas: alcance y límites de la crítica postestructuralista de la política mundial", De Castro, José Luis y Orueta, Gorka (Eds.): *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, Bilbao, Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2007, pp. 241-268.
- De Lucas, Javier: "Europas, culturas, identidades, reconocimiento", VV.AA.: *Cursos de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000*, Bilbao y Madrid, Servicio de Publicaciones de la UPV/EHU. Tecnos, 2001, pp. 17-50.
- De Miguel Bárcena, Josu: "La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 23-42.
- De Witte, Bruno: "The Influence of European Community Law on National Systems of Higher Education", Pertek, Jacques (Ed.): *General Recognition of Diplomas and Free Movement of Professionals*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1992, pp. 73-89.
- Dehousse, Renaud: "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, nº 2, June, 1997, pp. 246-261.
- Deschamps, Etienne: "La Conference européenne de la Culture de Lausanne (décembre 1949)", *Journal of European Integration History*, Vol. 5, No. 2, 1999, pp. 49-60.
- Dougan, Michael: "Fees, grants, loans and dole cheques: Who covers the cost of migrant education within the EU", *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 4, August, 2005, pp. 943-986.
- Dougan, Michael: "Cross-border educational mobility and the exportation of student financial assistance", *European Law Review*, Vol. 33, October, 2008, pp. 723-738.
- Fernández, Xavier: *La Organización Mundial del Comercio y el derecho internacional. Un estudio sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC y las normas secundarias del derecho internacional general*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- Field, John: *European Dimensions: Education, Training and the European Union*, London and Philadelphia, Jessica Kingsley, 1998.

- Fitz Gerald, John D.: "An Irish Perspective on the Structural Funds", *European Planning Studies*, Vol. 6, No. 6, December, 1998, pp. 677-694.
- Frazier, Carole: *L'Éducation et la Communauté Européenne*, Paris, CNRS, 1994.
- Garben, Sacha: "The Bologna Process: From a European Law Perspective", *European Law Journal*, Vol. 16, No. 2, March, 2010, pp. 186-210.
- Gordon, Jean & Jallade, Jean-Pierre: "'Spontaneous' Student Mobility in the European Union: a statistical survey", *European Journal of Education*, Vol. 31, n° 2, June, 1996, pp. 133-151.
- Gori, Gisella: *Towards an EU Right to Education*, The Hague, Kluwer Law International, 2001.
- Grimm, Dieter: "¿Necesita Europa una Constitución?", *Debats*, n° 55, marzo, 1996, pp. 4-20.
- Guinand, Jean: "The Implications of European Integration for Higher Education Institutions in Non-EEC Countries", *Higher Education Management*, Vol. 2, No. 2, July, 1990, pp. 202-212.
- Habermas, Jürgen: *Ensayos Políticos*, Barcelona, Península, 1988.
- Habermas, Jürgen: "Observaciones a '¿Necesita Europa una Constitución?'", *Debats*, n° 55, marzo, 1996, pp. 21-24.
- Hagen, Jon: "University Co-operation and Academic Recognition in Europe: the Council of Europe and the Communities", *European Journal of Education*, Vol. 22, No. 1, 1987, pp. 77-83.
- Hega, Gunther M.: "Federalism, Subsidiarity and Education Policy in Switzerland", *Regional & Federal Studies*, Vol. 10, No. 1, spring, 2000, pp. 1-35.
- Heyneman, Stephen: "Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial (1960-2000)", Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 163-203.
- Horlick, Gary N. y Mizulin, Nikolay: "Los países en desarrollo y el mecanismo de solución de diferencias de la OMC", *Integración & Comercio*, n° 23, julio-diciembre, 2005, pp. 137-146.
- Jawara, Fatoumata y Kwa, Aileen: *Tras las bambalinas de la OMC. La cruda realidad del comercio internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004.
- Jorgensen, Stine: "The right to cross-border education in the European Union", *Common Market Law Review*, Vol. 46, No. 5, October, 2009, pp. 1567-1590.
- Jover, Gonzalo: "Significados de la subsidiariedad como principio de la política educativa de la Unión Europea", Santos, Miguel Anxo: *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, pp. 95-121.
- Kachur, Jerrold L.: "Whose Intellectual Property Rights? TRIPS, Higher Education and the New Knowledge Economy in Canada" *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 1, No. 3, November 2003, pp. 375-412.
- Kant, Immanuel: *Pedagogía*, Madrid, Akal, 2003.
- Kreher, Alexander: "Agencies in the European Community a step towards administrative integration in Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 2, June, 1997, pp. 225-245.

- Lal Das, Bhagirat: *La OMC y el sistema multilateral de comercio: pasado, presente y futuro*, Barcelona, Icaria/Intermón Oxfam, 2004.
- Laval, Christian: *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*, Barcelona, Paidós, 2004.
- Lawn, Martin & Nóvoa, António (Eds.): *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2002.
- Leitner, Erik: "Developments in European Community Politics of Higher Education. Observations from Outside", Gellert, Claudius: *Higher Education in Europe*, London & Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers, 1993, pp. 203-217.
- Lenaerts, Koen: "Education in European Community law after 'Maastricht'", *Common Market Law Review*, Vol. 31, No. 1, 1994, pp. 7-41.
- Lenarduzzi, Domenico: "El programa educativo de la Comunidad Europea", *Educadores*, Vol. 33, nº 157, enero-marzo, 1991, pp. 39-58.
- Lirola, Isabel y Pueyo, Jorge: "La política de educación en la U.E. y el principio de subsidiariedad. Aspectos jurídicos y distintos ámbitos de actuación", Santos, Miguel Anxo (Ed.): *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, pp. 125-170.
- López, José Ángel: *La Universidad (y el Proceso de Bolonia: EEES)*, Huelva, Hergué, 2008.
- Mahant, Edelgard: "Foreign policy and European Identity", *History of European Ideas*, Vol. 21, nº 4, 1995, pp. 485-498.
- Majone, Giandomenico: "The new European agencies: regulation by information", *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, nº 2, June, 1997, pp. 262-275.
- McNeely, Connie L.: "Prescribing National Education Policies: The Role of International Organization", *Comparative Education Review*, Vol. 39, No. 4, November, 1995, pp. 483-507.
- Martens, Jens: *Multistakeholder Partnerships - Future Models of Multilateralism?*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, Dialogue on globalization (Occasional Paper), nº 29, 2007, January (<http://www.globalpolicy.org/reform/indxbiz.htm>).
- Moles, Ramón J.: *¿Universidad S.A.? Público y privado en la educación superior*, Barcelona, Ariel, 2006.
- Monclús, Antonio y Sabán, Carmen: *La escuela global. La educación y la comunicación a lo largo de la historia de la Unesco*, Paris y México, Ediciones Unesco/Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Mundy, Karen: "El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial", Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 117-161.
- Muñoz, Blanca: *La cultura global. Medios de comunicación, cultura e ideología en la sociedad globalizada*, Madrid, Pearson, 2005.
- Murphy, Craig N.: *International Organization and Industrial Change. Global Governance since 1850*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Neave, Guy: "On Preparing for Markets: trends in higher education in Western Europe 1988-1990", *European Journal of Education*, Vol. 25, No. 2, 1990, pp. 105-122.

- Nóvoa, António: "Ways of Thinking about Education in Europe", Lawn, Martin & Nóvoa, António (Eds.): *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 131-155.
- O'Leary, Siofra: "Equal treatment and EU citizens: A new chapter on cross-border educational mobility and access to student financial assistance", *European Law Review*, Vol.34, August, 2009, pp. 612-627.
- Pavkovic, Aleksandar: "What is common European heritage? The debates in the first Consultative Assembly of the Council of Europe, 1949", *Journal of European Integration History*, Vol. 5, No. 2, 1999, pp. 63-73.
- Pertek, Jacques: *L'Europe des diplômés et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
- Platón: *La República*, Madrid, Alianza, 1988.
- Ruggie, John Gerard: "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", Ruggie, John Gerard (Ed.): *Multilateralism Matters. The Theory and the Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 3-47.
- Russell, Bertrand: *La educación y el orden social*, Barcelona, Edhasa, 1988.
- Sádaba, Igor: Propiedad intelectual: ¿bienes públicos o mercancías privadas?, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2008.
- Scharpf, Fritz: *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza, 2000.
- Scherrer, Christoph: "GATS: long-term strategy for the commodification of education", *Review of International Political Economy*, Vol. 12, No. 3, August, 2005, pp. 484-510.
- Sevilla, Carlos: *La fábrica del conocimiento. La Universidad-Empresa en la producción flexible*, Barcelona, el Viejo Topo, 2009.
- Shore, Cris: *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*, London and New York, Routledge, 2000.
- Sidjanski, Dusan: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Smith, James: "Inequality in international trade? Developing countries and institutional change in WTO dispute settlement", *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No. 3, August, 2004, pp. 542-573.
- Steiner-Khamisi, Gita: "Reterritorializing Educational Import: Explorations into the Politics of Educational Borrowing", Lawn, Martin & Nóvoa, António (Eds.): *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 69-86.
- Theiler, Tobias: "The European Union and the 'European Dimension' in Schools: Theory and Evidence", *Journal of European Integration*, Vol. 21, No. 4, 1999, pp. 307-341.
- Tomasevski, Katarina: *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004.
- Tomusk, Voldemar: "Three Bolognas and a Pizza Pie: notes on institutionalization of the European higher education system", *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 14, No. 1, 2004, pp. 75-95.
- Tyfield, David: "Enabling TRIPs: The pharma-biotech-university patent coalition", *Review of International Political Economy*, Vol. 15, No. 4, October, 2008, pp. 535-566.
- Uncetabarrenechea, Javier: "La educación en el proceso de integración europea: hacia la progresiva definición de una política comunitaria", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº

24, 2001, pp. 127-155.

Uncetabarrenechea, Javier: “La OMC y la educación: ¿hacia el surgimiento de un actor global en este ámbito?”, De Faramiñán, Juan Manuel (Coord.): *Globalización y comercio internacional. Actas de las XX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE/AEPDIRI, 2005, pp. 475-483.

Uncetabarrenechea, Javier: “La creciente relación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial: ¿de la desconfianza a la luna de miel?”, *Administración & Ciudadanía*, Vol. 2, No. 1, 2007, pp. 133-143.

Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa”, VV.AA.: *VIII Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2009*, Vitoria-Gasteiz, Eurobask, 2009, pp. 115-156 (disponible en: <http://www.eurobask.org/es/html/Publicaciones/CrisiseconomicayfinancieraElpapeldelaUnionEuropea/7/50.shtml>)

Van Apeldoorn, Bastiaan: “Transnationalization and the Restructuring of Europe’s Socioeconomic Order: Social Forces in the Construction of ‘Embedded Neoliberalism’”, *International Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 1, Spring, 1998, pp. 12-53.

Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica europea: el futuro del ‘neoliberalismo de compromiso’”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 143-173

Van Craeynest, Felix: “La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d’éducation”, De Witte, Bruno (Ed.): *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, pp. 127-133.

1951 - 2011

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

60. *urteurrena*
aniversario



HEZKUNTZA, UNIBERTSITATE
ETA IKERKETZA SAILA
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO



KANPO HARREMANETARAKO
IDAZKARITZA Nagusia
SECRETARÍA GENERAL
DE ACCIÓN EXTERIOR



Arabako Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Álava



Bizkaiko Foru Aldundia
Diputación Foral de Bizkaia



Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa