

administración & cidadanía.

Sumario_

_01_JAVIER VILLAR BURKE (Comisión Europea), «Creación e evolución dos instrumentos de estabilidade na crise financeira europea».**_02_**MATHIEU PETITHOMME (Universidade de Versailles), «A cartelización da competición política nos referendos supranacionais: ¿un desprazamento conxuntural da clivaxe esquerda-dereita?».**_03_**JAVIER MASEDA RODRÍGUEZ (Universidade de Santiago de Compostela), «A incidencia da vontade de autor e vítima en materia de lei aplicable ás obrigas non contractuais: análise da normativa comunitaria».**_04_**MIGUEL ÁNGEL VITE PÉREZ (Universidade de Alacant), «A discapacidade en México: unha interpretación xeral desde a vulnerabilidade social».**_05_**LYDIA NORIEGA RODRÍGUEZ (Universidade de Vigo), «A situación de risco na lexislación estatal e autonómica galega: estudo xurisprudencial e doutrinal».**_06_**JESÚS MANUEL BENÍTEZ BALEATO (Universidade de Santiago de Compostela), «Comunidades virtuais de aprendizaxe: un mecanismo para a xestión do coñecemento na Administración pública galega».

Sumario_

_01_JAVIER VILLAR BURKE (Comisión Europea), "Creación y evolución de los instrumentos de estabilidad en la crisis financiera europea".**_02_**MATHIEU PETITHOMME (Universidad de Versailles), "La cartelización de la competición política en los referéndums supranacionales: ¿un desplazamiento coyuntural del clivaje izquierda-derecha?".**_03_**JAVIER MASEDA RODRÍGUEZ (Universidad de Santiago de Compostela), "La incidencia de la voluntad de autor y víctima en materia de ley aplicable a las obligaciones no contractuales: análisis de la normativa comunitaria".**_04_**MIGUEL ÁNGEL VITE PÉREZ (Universidad de Alicante), "La discapacidad en México: una interpretación general desde la vulnerabilidad social".**_05_**LYDIA NORIEGA RODRÍGUEZ (Universidad de Vigo), "La situación de riesgo en la legislación estatal y autonómica gallega: estudio jurisprudencial y doctrinal".**_06_**JESÚS MANUEL BENÍTEZ BALEATO (Universidad de Santiago de Compostela), "Comunidades virtuales de aprendizaje: un mecanismo para la gestión del conocimiento en la Administración pública gallega".**_07_**JAVIER VILLAR BURKE (Comisión Europea), «Developing Europe's financial "safety net" in a time of crisis».

VOL.7_nº1_2012_ Revista de la Escola Galega de Administración Pública.



administración &
ciudadanía.

– VERSIÓN CASTELLANO –

Consejo Editorial

_PRESIDENTA

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ.
[Directora de la Escola Galega de
Administración Pública].

_DIRECTOR

XOSÉ LUÍS BARREIRO RIVAS.
[Universidad de Santiago de Compostela]

_SECRETARIA DE REDACCIÓN

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE.
[Universidad de Santiago de Compostela].

_VOCALES

CELIA SZUSTERMAN.
[Universidad de Westminster - Londres].

RICARDO GARCÍA MIRA.
[Universidad de A Coruña].

ROMAIN PASQUIER.
[Centro de Investigaciones sobre la Acción
Política en Europa, CRAPE-CNRS - Rennes].

LUIS CARAMÉS VIÉITEZ.
[Universidad de Santiago de Compostela].

VICENTE GONZÁLEZ RADÍO.
[Universidad de A Coruña].

SUSANA RUIZ SEISDEDOS.
[Universidad de Jaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.
[Universidad de Vigo].

MAGDALENA SNIADOCKA-KOTARSKA.
[Universidad de Varsovia, Centro de
Estudios Latinoamericanos].

_ *Administración & Ciudadanía* se publica con una periodicidad semestral.

_ *Administración & Ciudadanía* está disponible en formato electrónico, en lengua gallega y castellana.

_ Para mayor información sobre la publicación, visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

EDITA:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)
Rúa de Madrid 2-4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Ramiro Combo García

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

ISSN:

1887-0287

DEPÓSITO LEGAL: PO -----

La revista *Administración & Ciudadanía* no se responsabiliza de las opiniones vertidas en los contenidos de esta publicación. Estas opiniones son responsabilidad exclusiva de su autor o sus autores.

Sumario



- _ **ARTÍCULOS** [7-157]
- _ Villar Burke, Javier (Comisión Europea), **«Creación y evolución de los instrumentos de estabilidad en la crisis financiera europea».** [7-35]
- _ Petithomme, Mathieu (Universidad de Versalles), **«La cartelización de la competición política en los referéndums supranacionales: ¿Un desplazamiento coyuntural del clivaje izquierda-derecha?».** [37-55]
- _ Maseda Rodríguez, Javier (Universidad de Santiago de Compostela), **«La incidencia de la voluntad de autor y víctima en materia de ley aplicable a las obligaciones no contractuales: análisis de la normativa comunitaria».** [57-71]
- _ Vite Pérez, Miguel Ángel (Universidad de Alicante), **«La discapacidad en México: una interpretación general desde la vulnerabilidad social».** [73-91]
- _ Noriega Rodríguez, Lydia (Universidad de Vigo), **«La situación de riesgo en la legislación estatal y autonómica gallega: estudio jurisprudencial y doctrinal».** [93-111]
- _ Benítez Baleato, Jesús Manuel (Universidad de Santiago de Compostela), **«Comunidades virtuales de aprendizaje: un mecanismo para la gestión del conocimiento en la Administración pública gallega».** [113-132]
- _ Villar Burke, Javier (Comisión Europea), **«Developing Europe's financial "safety net" in a time of crisis».** [134-161]

_ SUMMARY	[159-161]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[162-163]
_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN	[165-166]

Creación y evolución de los instrumentos de estabilidad en la crisis financiera europea



& **Resumen/Abstract:** *Este artículo explica cómo el deterioro en las finanzas públicas y el avance de la crisis soberana han desembocado en la creación de una “red de seguridad” financiera en la Unión Europea. Los distintos instrumentos financieros (Facilidad de Balanza de Pagos, Facilidad de Crédito para Grecia, MEEF, FEEF, MEDE) son la respuesta a retos específicos a través de lo que era factible en cada momento. Esta arquitectura de la ayuda financiera ha tenido que adaptarse a la vertiginosa evolución de la crisis. En el artículo se explica también cuál fue el papel desempeñado por el FMI, el BCE y la condicionalidad. El artículo concluye que, como condición necesaria para que la UE pueda superar con éxito la crisis, se necesita una mejor comunicación y una decidida profundización en la solidaridad europea a través de nuevas herramientas, estructuras y estrategias políticas. &*

& **Palabras clave:** ayuda financiera, crisis financiera, eurozona, Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Comisión Europea (dirección e-mail: javier.villar-burke@ec.europa.eu). Descargo de responsabilidad: Las opiniones y declaraciones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de la Comisión Europea. El autor desea mostrar su agradecimiento a Ioana Diaconescu por sus valiosas ideas y su ayuda en la elaboración de este artículo; a Fionnuala Bourke y a Caroline Simpson por sus comentarios sobre el manuscrito, y a Pieter Bouwen por su ayuda para reunir los datos sobre el uso de los mecanismos de estabilidad. Cualquier error es culpa del autor.

ÍNDICE

1. Introducción	10
2. La Facilidad de Balanza de Pagos (BdP): el precursor	11
3. La Facilidad de Crédito para Grecia (FCG): una solución a medida	11
4. Mayo de 2010: hacia una estrategia integral	14
4.1. El MEEF: un instrumento robusto y económico, pero limitado en tamaño	14
4.2. El FEEF: gran capacidad, pero con ciertas debilidades	15
4.3. La contribución del FMI: inmediatamente operativo y una mayor experiencia	18
4.4. La actuación del BCE: flexibilidad y capacidad de intervención en el mercado secundario	20
5. Ampliación de las herramientas disponibles y mejora del FEEF	21
6. El MEDE: un instrumento robusto y permanente	24
6.1. Adelanto de la entrada en vigor del MEDE	25
7. La puesta en práctica de las decisiones: la negociación de los detalles	25
7.1. ¿Quién participa?	26
7.2. Compensación de tipos de interés para los países con elevados costes de financiación	26
7.3. Coste y duración de los préstamos	26
7.4. El reparto de las aportaciones	26
7.5. Reglas de votación	27
7.6. La participación de los inversores privados (PSI)	27
7.7. Estatus de acreedor preferente	27
8. Conclusiones	28
Bibliografía	33
Textos legales (en orden cronológico)	28
Conclusiones y declaraciones del Consejo de la Unión Europea	34
Otra bibliografía (en orden alfabético)	34
Cuadros	
Cuadro 1: La condicionalidad: la contrapartida por la ayuda financiera	13
Cuadro 2: Las calificaciones de crédito y la importancia de la AAA	17
Cuadro 3: La utilización de los paquetes de rescate UE-FMI	19
Cuadro 4: Más allá de la “red de seguridad” financiera: una respuesta integral a la crisis	22

1. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en un momento sin precedentes en la historia moderna. El carácter globalizado e interconectado del mundo actual ha acentuado la crisis financiera y económica que comenzó en 2007, convirtiendo en un prolongado período de incertidumbre lo que muchos suponían que sería un pequeño inciso en los libros de historia.

Por ahora, Europa y otros actores económicos globales seguirán tratando de abordar los retos, de adaptarse a las circunstancias siempre cambiantes y de gestionar las diferentes etapas de la crisis. Lo que comenzó en el sector financiero ha erosionado ya las finanzas públicas y ha llegado a la economía real, afectando a los ciudadanos tanto en los países desarrollados como en los emergentes. Y, a medida que la crisis ha evolucionado y se ha intensificado, los responsables políticos han tratado de adaptar y profundizar en las soluciones.

La respuesta de la Unión Europea a la crisis no tiene parangón. Hace cinco años, hubiera sido impensable que la mitad de las decisiones políticas tomadas en los últimos tres años se pudieran discutir abiertamente y, mucho menos, consensuar una solución de compromiso. Las decisiones adoptadas reflejan el nivel de compromiso político que se puede alcanzar cuando las iniciativas se apoyan en la necesidad, la opinión pública y un impulso adecuado.

Sin embargo, el ritmo de la toma de decisiones refleja también la dificultad para alcanzar un consenso cuando se deben tener en cuenta puntos de vista extremadamente variados. El proceso para llegar a acuerdos sobre cuestiones tan complejas como las que la UE ha abordado recientemente implica largas y arduas negociaciones y compromiso. Mucho compromiso. En este contexto, habría que destacar que otras naciones o regiones no tienen que abordar este tipo de procesos en la misma medida. Por lo tanto, los ciudadanos, incluidos los más críticos, deben reconocer que el trabajo y los progresos realizados desde el inicio de la crisis son sustanciales, aunque no siempre perfectos.

Este artículo se centra en una de las respuestas fundamentales de la Unión Europea: cómo el deterioro de las finanzas públicas y la crisis de deuda soberana en algunos Estados miembros llevó a la creación de una “red de seguridad” financiera. Este cortafuegos contra la crisis soberana fue erigido para actuar como respaldo a la plétora de iniciativas que constituyen la respuesta integral de la UE a la crisis financiera y soberana. En la actualidad, comprende la Facilidad de Balanza de Pagos (BdP), el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Aunque algunos de los conceptos no son nuevos (por ejemplo, la BdP ha existido desde el Tratado de Roma), esta protección financiera mucho más amplia y robusta fue creada para complementar las medidas legislativas y las decisiones políticas surgidas a causa de la crisis. Un aspecto realmente significativo es que parte de esta red de seguridad financiera se mantendrá de forma permanente. A pesar de las eventuales deficiencias de los propios instrumentos, esto es un avance trascendental.

Gran parte del debate público sobre el cortafuegos de la crisis soberana ha estado enfocado en una única dirección: que los contribuyentes no deben ser los únicos responsables de los errores de solventes instituciones e individuos. Sin refutar ese objetivo, este artículo pretende ir más allá: aclarando los instrumentos de apoyo financiero a los Estados, sus detalles técnicos y explicando cómo se pueden utilizar.

La estructura del artículo es la siguiente. Cada uno de los instrumentos de ayuda financiera a los Estados miembros de la Unión Europea (BdP, FCG, MEEF, FEEF, MEDE) se aborda en una

sección o subsección específicas. Las secciones 5.3 y 5.4 resumen el papel desempeñado por el FMI y el BCE respectivamente. Las secciones 5 y 7 presentan, por una parte, cómo los instrumentos se han ido adaptando a las cambiantes circunstancias y al avance de la crisis más allá de las expectativas iniciales y, por otra parte, los retos que hubo que superar para la puesta en práctica de los instrumentos. El texto se complementa con cuatro cuadros que explican el papel de la “condicionalidad” como contrapartida a la ayuda financiera, discuten el papel de las calificaciones de crédito, resumen cuál ha sido el uso de los diferentes instrumentos de apoyo financiero hasta el momento y presentan un resumen de la respuesta a la crisis en otros frentes.

La conclusión defiende que, como condición necesaria para que la UE pueda superar con éxito la crisis, se necesita una mejor comunicación y una decidida profundización en la solidaridad europea a través de nuevas herramientas, estructuras y estrategias políticas.

2. LA FACILIDAD DE BALANZA DE PAGOS (BDP): EL PRECURSOR

Desde la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957¹, ya se preveía un mecanismo europeo para aliviar posibles restricciones de financiación externa en los Estados miembros. Esta Facilidad de Balanza de Pagos (BdP) se desarrolló en los años 70 en el contexto de la crisis del petróleo.

La Facilidad de BdP se activa a partir de la solicitud presentada por un Estado miembro que esté experimentando, o en riesgo de experimentar, dificultades financieras. La decisión de conceder ayuda financiera a través de la Facilidad de BdP se acompaña de un programa de ajuste macroeconómico diseñado para conseguir que el país beneficiario logre una posición sostenible en su balanza de pagos².

La Comisión Europea, en nombre de la UE, obtiene en los mercados de capitales los fondos que serán concedidos bajo la Facilidad de BdP. Las condiciones financieras logradas por la UE son transferidas a los países beneficiarios sin añadir ningún margen adicional.

En 1988 se estableció que el límite máximo de préstamos bajo la Facilidad de BdP sería de 16 mil millones de ECU³. Sin embargo, con la introducción del euro en 1999, la Facilidad de BdP quedó restringida a los Estados miembros que no formaban parte de la eurozona y el techo de los préstamos se redujo ligeramente hasta los 12 mil millones de euros⁴. A raíz de las ampliaciones de 2004 y 2007, que crearon una UE de 27 Estados miembros, y de la intensificación de la crisis financiera, el techo se elevó a 25 mil millones de euros en diciembre de 2008 y, posteriormente, a 50 mil millones en mayo de 2009⁵. Actualmente, se está negociando una actualización técnica con el fin de alinear la Facilidad de BdP con los desarrollos presentados en este artículo. Se prevé que la nueva Facilidad de BdP se apruebe a lo largo de 2012.

Tres Estados miembros (Hungría, Letonia y Rumanía) pidieron ayuda financiera a través de la Facilidad de BdP durante la reciente crisis⁶. Por lo general, la ayuda financiera proveniente de la UE se acompañó con apoyo financiero proveniente del FMI⁷.

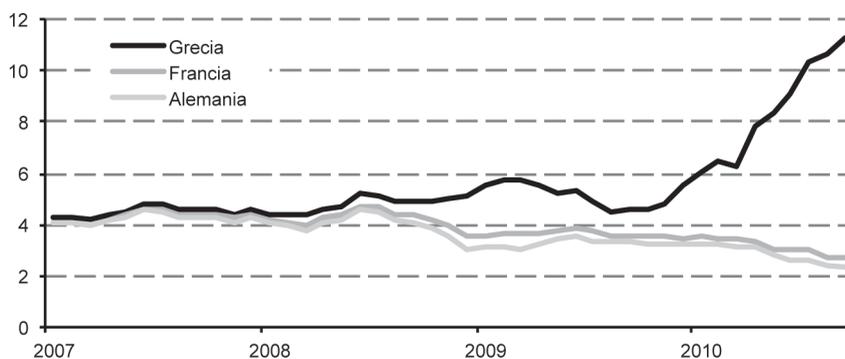
3. LA FACILIDAD DE CRÉDITO PARA GRECIA (FCG): UNA SOLUCIÓN A MEDIDA

Con la creación de la Unión Económica y Monetaria en 1999, se esperaba generar una zona de estabilidad financiera que mitigase los riesgos en la balanza de pagos y en las finanzas públicas de los miembros de la eurozona⁸. En consecuencia, la Facilidad de BdP se limitó a los Estados miembros que no formaban parte de la eurozona. Aunque no estaba previsto otro instrumento alternativo para hacer frente a una situación de estrés financiero

dentro de la eurozona, los acontecimientos demostraron que el riesgo de dificultades de financiación no había desaparecido.

Después de varias recomendaciones por parte de la Comisión y del Consejo para que Grecia mejorase su situación, el país estaba sujeto a un procedimiento de déficit excesivo desde abril de 2009. El alcance real del problema se hizo patente en diciembre de 2009, cuando los datos de déficit público fueron revisados al alza con valores muy superiores a lo anteriormente previsto⁹. A pesar del compromiso de las autoridades griegas por hacer lo que fuera necesario para cumplir con los objetivos establecidos en el programa de estabilidad¹⁰, el coste de la deuda pública griega siguió aumentando, lo que implicaba una mayor pérdida de mercado y de la confianza pública en el país y en su economía. El tipo de interés de los bonos a 10 años superó el 6% en enero de 2010 y franqueó el 8% en abril (gráfico 01). Dado el volumen de la deuda, tales costes se volvieron rápidamente insostenibles.

Gráfico 01: Coste de refinanciación de la deuda griega frente a la alemana y la francesa. Bonos a 10 años, medias mensuales, rendimientos, %

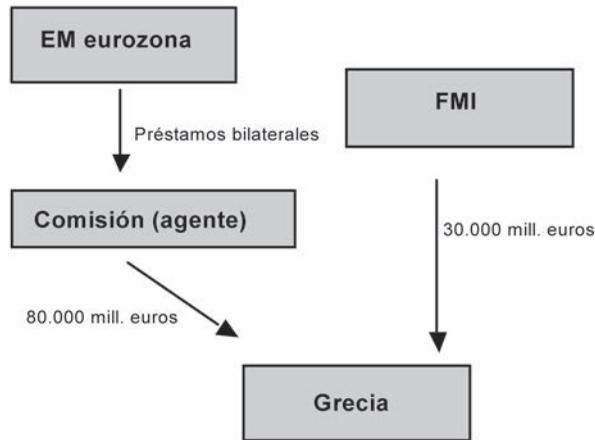


Fuente: Bloomberg.

Si bien inicialmente hubo una fuerte oposición a la creación de cualquier tipo de mecanismo de apoyo financiero, con el tiempo, un paquete de rescate de la UE se reveló como la única opción para evitar una suspensión de pagos por parte de Grecia. El 25 de marzo de 2010, el Consejo Europeo debatió, por primera vez, la posibilidad de que los Estados miembros de la eurozona pudieran contribuir a través de préstamos bilaterales coordinados¹¹. El 23 de abril, el Gobierno griego envió su solicitud oficial de ayuda financiera. Consecuentemente, las autoridades griegas negocian con el FMI, la Comisión y el BCE un programa de reformas económicas que sería aprobado por el Consejo de Ministros griego el 2 de mayo de 2010. El Eurogrupo respaldó el programa y la utilización de la Facilidad de Crédito para Grecia (FCG) como mecanismo de ayuda financiera¹².

La FCG estaba formada por préstamos bilaterales de cada uno de los Estados miembros de la eurozona a Grecia agrupados por la Comisión Europea, que actuaría como agente (gráfico 02). El importe total de la FCG fue de 80 mil millones de euros, con 30 mil millones de euros adicionales aportados por el Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 02: La Facilidad de Crédito para Grecia (FCG)



Fuente: Comisión Europea.

La ayuda financiera tendría una duración de tres años. Las reformas previstas en el programa de ajuste macroeconómico estaban destinadas a mejorar tanto la situación fiscal de Grecia como sus perspectivas económicas¹³. En aquel momento, se preveía que Grecia recuperaría el acceso a los mercados en el segundo semestre de 2012.

Cuadro 1: La condicionalidad: la contrapartida por la ayuda financiera

La ayuda financiera desembolsada bajo la Facilidad de BdP, la FCG o bajo cualquiera de los otros instrumentos que se mencionan en este artículo no es gratis. En primer lugar, se trata siempre de fondos que deben ser reembolsados y que devengan intereses. Además, se acompaña de una estricta condicionalidad política, lo cual es fundamental para asegurar que el país beneficiario sea capaz de devolver la deuda y para reducir al mínimo el riesgo moral¹⁴.

Como norma general, las condiciones de política económica conllevan acordar un plan de consolidación fiscal, mejora de la gobernanza (reforma de los impuestos y controles más estrictos del gasto en todos los niveles de gobierno), así como medidas de estabilización del sector financiero (tales como requisitos bancarios más estrictos) y medidas de reforma estructural que mejoren el entorno empresarial y apoyen el crecimiento económico (por ejemplo, el aumento de la capacidad administrativa para absorber más eficazmente los fondos de la UE)¹⁵.

El Estado beneficiario negocia con la Comisión Europea y el BCE un proyecto de programa de ajuste macroeconómico que debe ser aprobado por el Consejo¹⁶. Mientras dure el programa, que suelen ser tres años, la Comisión Europea y el BCE conducen revisiones periódicas para asegurar que las políticas económicas y las reformas del país beneficiario cumplen con los parámetros establecidos en el programa de ajuste macroeconómico y con las condiciones acordadas. Los programas se pueden ajustar para tener en cuenta cambios imprevistos en el entorno económico. Las cuotas del préstamo se desembolsan una vez que las instituciones de la UE han evaluado positivamente el cumplimiento por parte del beneficiario.

4. MAYO DE 2010: HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL

Al mismo tiempo que se acordaba la FCG, el Consejo Europeo encargó a la Comisión y al ECOFIN (Consejo de Economía y Finanzas) el diseño de un mecanismo europeo de estabilidad más robusto.

El principal objetivo era hacer frente a la fragilidad en los mercados financieros, que empezaba a poner en peligro el normal funcionamiento de los mercados soberanos, y mitigar el riesgo de contagio desde Grecia hacia otros Estados miembros potencialmente vulnerables. Muchos Estados miembros estaban experimentando ya problemas fiscales e incrementos en su volumen de deuda pública. Que los Estados miembros tuvieran que obtener fondos adicionales en los mercados de capitales para poder prestárselos a otros países no parecía ser una solución adecuada. En consecuencia, se acordó que cualquier nuevo instrumento de asistencia financiera, en contraste con la FCG, tendría que establecerse a través de un acceso colectivo a los mercados.

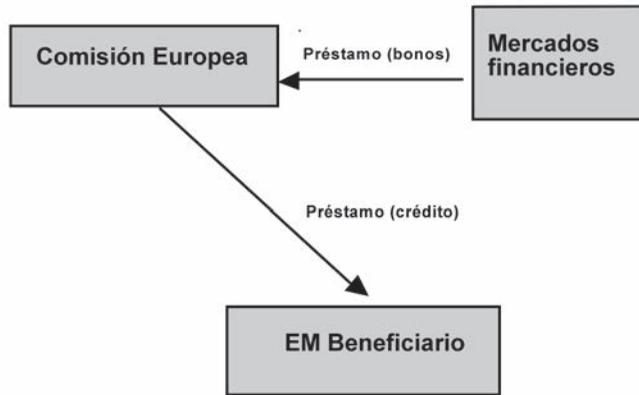
En mayo de 2010, el Consejo estableció el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF). El paquete se complementó con la participación del FMI. Asimismo, el BCE activó nuevas medidas no convencionales para apoyar la estabilidad financiera.

4.1. El MEEF: Un instrumento robusto y económico, pero limitado en tamaño

El MEEF (Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera) es un instrumento de apoyo financiero respaldado por el presupuesto de la UE. Puede ser utilizado por cualquiera de los 27 Estados miembros (tanto de la eurozona como de fuera de ella). El MEEF transfiere las condiciones obtenidas por la Comisión Europea en los mercados con la adición de un pequeño recargo. Mientras que el coste de financiación sigue siendo económico, los Estados que no pertenecen a la eurozona tienen un incentivo a utilizar la Facilidad de BdP, que carece de ese recargo.

El MEEF se creó utilizando procedimientos ya existentes (“métodos comunitarios”) y la capacidad de la UE y de la Comisión Europea para firmar contratos financieros. El acuerdo del 10 de mayo de 2010 se consagró en un reglamento del Consejo¹⁷ (con una extensión de apenas tres páginas) y sería plenamente operativo dos días más tarde. Aunque fue creado como un mecanismo temporal, el MEEF se puede prolongar siempre y cuando las circunstancias excepcionales que amenazaban la estabilidad financiera de la UE en su conjunto se sigan manteniendo.

Gráfico 03: El Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF)



Fuente: Comisión Europea.

Al igual que con el resto de instrumentos de ayuda financiera, el uso del MEEF está sujeto a estrictas condiciones de política económica que buscan preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas del Estado miembro beneficiario y restaurar su capacidad para financiarse en los mercados de capitales¹⁸.

El límite de tamaño del MEEF viene marcado por el margen disponible dentro del techo de gasto de la UE. Los presupuestos de la UE pueden alcanzar un máximo del 1,31% de la RNB de la UE¹⁹. Sin embargo, el presupuesto ha estado siempre por debajo de ese límite (alrededor del 1,10% de la RNB). El margen entre el techo de gasto y el presupuesto real marca la capacidad del MEEF, que se estima en alrededor de 60 mil millones de euros²⁰.

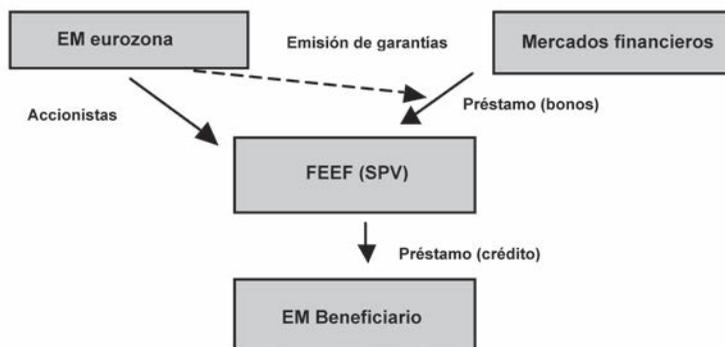
Al comparar la capacidad de la MEEF con las necesidades potenciales²¹, su “potencia de fuego” se revela como ciertamente limitada. Como consecuencia, el MEEF se complementó con el FEEF y el compromiso del FMI a participar en los programas comunitarios de asistencia financiera. Una última característica del MEEF es la posibilidad explícita de abrir líneas de crédito, con lo que el país beneficiario obtiene una cierta flexibilidad temporal en la utilización de los fondos.

4.2. El FEEF: gran capacidad, pero con ciertas debilidades

El FEEF (Fondo Europeo de Estabilidad Financiera) es un Vehículo de Propósito Especial (SPV en inglés), creado bajo un acuerdo intergubernamental de los Estados de la eurozona²². La utilización del FEEF queda, por tanto, limitada a los países de la eurozona.

La capacidad del FEEF se estableció en 440 mil millones de euros. Mientras que en la sección anterior se explicaba cómo la capacidad del MEEF se basaba en los límites disponibles en el presupuesto comunitario, no existía ningún punto de referencia para determinar el tamaño del FEEF. Teniendo en cuenta que la “potencia de fuego” del FMI era de 250 mil millones de dólares en 2008²³, los responsables políticos consideraron que un total de 500 mil millones de euros (440 mil millones del FEEF y 60 mil millones del MEEF) constituiría un cortafuegos suficientemente amplio para la eurozona.

Gráfico 04: El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)



Fuente: Comisión Europea.

Igual que el MEEF, el FEEF fue concebido como un mecanismo temporal, pero con una duración específica de 3 años²⁴. De todos modos, el FEEF seguirá existiendo mientras no se hayan reembolsado completamente todos los bonos emitidos, pero no podrá entrar en nuevas operaciones a partir de julio de 2013.

La puesta en marcha del FEEF se reveló más complicada de lo previsto. En primer lugar, al contrario que la Comisión Europea, la eurozona carece de personalidad jurídica. Como consecuencia, el FEEF tuvo que ser creado como un Vehículo de Propósito Especial (SPV), con largas negociaciones hasta que fue provisionalmente constituido en junio de 2010. Debido a las importantes implicaciones políticas y presupuestarias, el acuerdo intergubernamental por el que se establecía el FEEF tuvo que someterse a ratificación en todos los Estados miembros (de la eurozona), lo que retrasó aún más el proceso. El FEEF comenzaría finalmente a funcionar el 4 de agosto de 2010²⁵.

Otra de las cuestiones era que los Estados miembros que solicitasen asistencia financiera al FEEF dejarían de contribuir a los fondos del propio EFSF, reduciéndose así su capacidad efectiva.

En tercer lugar, el FEEF se basó exclusivamente en garantías (carece de capital desembolsado). Como consecuencia, Eurostat estableció que la "deuda emitida por el FEEF deberá ser imputada a las cuentas públicas de los Estados garantes [...]. Por lo tanto, se tendrá en cuenta en la deuda pública de los Estados que han proporcionado dichas garantías²⁶.

Por último, se establecieron una serie de refuerzos del crédito (sobregarantías de un 20%, colchón de liquidez y reservas de liquidez) para garantizar una alta calificación de crédito y hacerla menos dependiente de las calificaciones de los Estados miembros. El colchón y las reservas de liquidez serían alimentados por los Estados beneficiarios a través del propio fondo de rescate, lo que significaba que los países tendrían que sobreendeudarse, con el consiguiente impacto en sus cuentas públicas. Asimismo, el sobreendeudamiento implicaba que el tipo de interés efectivo del préstamo sería superior al tipo de interés nominal²⁷.

La estructura del FEEF (que el FEEF esté basado sólo en garantías, el hecho de que los países beneficiarios dejen de contribuir y los refuerzos de crédito) conllevaba que la capacidad de préstamo teórica de 440 mil millones de euros se viera reducida a una capacidad efectiva de unos 250 mil millones de euros.

Además, la estructura de capital del FEEF tenía un impacto negativo sobre la gobernanza del mecanismo, dificultando la toma de decisiones. La estructura de garantías implicaba que las operaciones del FEEF tendrían un impacto directo en los presupuestos nacionales. Como consecuencia, varios Estados miembros deberían obtener la aprobación de su Parlamento cada vez que se decidiese un programa y, en algunos casos, incluso para cada uno de los desembolsos de programas ya aprobados. Por ejemplo, El Tribunal Constitucional Federal alemán consideró que las medidas adoptadas por el Gobierno en relación con la FCG y los paquetes de rescate ya aprobados eran compatibles con la Constitución alemana. Sin embargo, también consideró que “el Gobierno Federal estará obligado a obtener la aprobación previa de la Comisión de Presupuesto antes de conceder nuevas garantías”²⁸. En la práctica, esto significa que las negociaciones sobre nuevas ayudas concedidas por el FEEF tendrían que ser sometidas a la aprobación de la Comisión de Presupuesto del Parlamento alemán.

Cuadro 2: Las calificaciones de crédito y la importancia de la AAA

Las calificaciones de crédito (*rating*, en inglés) proporcionan una evaluación de la calidad crediticia de emisores y productos financieros. La calificación más alta, y la más codiciada, es la AAA. Le siguen a continuación: AA+, AA, AA-, A+ y así sucesivamente²⁹. Los *ratings* tienen un impacto directo en el precio de los productos y en los tipos de interés de los empréstitos. Cuanto mayor sea el *rating* del emisor o del producto, menores serán los intereses exigidos por los inversores.

La calificación AAA es algo más que un simple escalón en el ranking de calificaciones. Muchos inversores institucionales, como los fondos de pensiones y los gestores de activos, tienen una obligación o mandato que restringe sus inversiones a ciertos *ratings*, a menudo exclusivamente AAA. Como consecuencia, una calificación AAA no sólo garantiza un menor coste, sino que ofrece también una base de inversores más amplia y, por lo tanto, una mayor demanda para el producto que otras calificaciones inferiores.

Los bonos emitidos por los diferentes instrumentos de estabilidad conllevan la colocación en los mercados de un gran volumen de títulos de deuda para asegurar la obtención de los fondos necesarios para los países beneficiarios. En este contexto, el FEEF incluía una serie de refuerzos de crédito para afianzar una calificación AAA.

De un tiempo a esta parte, la Comisión Europea, de acuerdo con los debates a escala internacional, ha estado tratando de disminuir la dependencia de los mercados financieros en las calificaciones y en las agencias de calificación. Aunque se está trabajando en aumentar la competencia y en mejorar las metodologías y la rendición de cuentas, no ha surgido todavía una alternativa. Los participantes en los mercados financieros, incluyendo el MEEF, el FEEF y el MEDE, siguen dependiendo de la percepción del mercado y, por lo tanto, de las calificaciones.

En este contexto, las recientes rebajas de calificación sufridas por varios Estados miembros de la eurozona y la rebaja por una agencia de calificación del propio FEEF han demostrado que, incluso sin una calificación AAA, la deuda pública todavía se puede emitir a precios razonables. Por lo tanto, el FEEF está tanteando el terreno con una calificación AA+ con el objetivo de seguir atendiendo a sus compromisos sin poner en peligro su capacidad de préstamo.

4.3. La contribución del FMI: inmediatamente operativo y una mayor experiencia

La participación del FMI junto a la UE en la prestación de asistencia financiera a los países europeos ha desempeñado un papel decisivo por varias razones.

En primer lugar, el FMI cuenta con 70 años de experiencia en la negociación y el diseño de programas de reforma macroeconómica, mientras que para la UE se trataba de un nuevo ámbito de actuación. Aunque la Facilidad de BdP de la UE estaba disponible desde las primeras etapas de la integración europea, realmente no había sido utilizado y, como resultado, la experiencia del FMI era un importante activo.

En segundo lugar, en términos operativos, los fondos del FMI podrían estar disponibles de forma inmediata, mientras que la construcción de un nuevo marco institucional en Europa requería tiempo. Se necesitaron tres meses de negociaciones y trabajo para poner el FEEF en marcha. Además, la UE necesita unas dos o tres semanas para obtener los fondos en el mercado que prestará, a continuación, al país beneficiario. Sin embargo, es importante destacar que, en la práctica, ha sido siempre la UE la primera en realizar los desembolsos.

En lo que respecta a la devolución de los créditos, los préstamos del FMI se amortizan en varias cuotas³⁰, lo que le permite al país beneficiario distribuir la carga financiera a lo largo del tiempo. En la UE, los créditos eran generalmente *back-to-back*; cada desembolso tiene que ser devuelto en su totalidad en la fecha de vencimiento del correspondiente bono emitido en el mercado. No obstante, desde noviembre de 2011, el FEEF instauró una estrategia diversificada de financiación, lo que permite una mayor flexibilidad en los planes de amortización de los créditos concedidos.

Por último, al ser un actor “externo”, el FMI tenía un mayor poder de negociación. Se consideraba que, dada su experiencia y prestigio, el FMI podría ayudar a legitimar los programas de reforma, a pesar de que las intervenciones del FMI también podían venir aparejadas a un cierto “estigma” o a una señalización negativa sobre la estabilidad financiera del país beneficiario. En cualquier caso, estaba claro que la presencia de un actor externo serviría para ejercer una mayor presión de grupo sobre el país beneficiario y evitar el riesgo moral. Mientras que los países beneficiarios necesitaban el apoyo financiero para seguir funcionando, también sabían que el resto de la eurozona y la UE tendrían un interés directo en mitigar los riesgos de contagio y efectos colaterales en sus economías. La presencia del FMI servía, por lo tanto, para equilibrar el poder de negociación entre los acreedores y los beneficiarios.

La participación del FMI en los programas europeos ha evolucionado con el tiempo. En los primeros programas de Balanza de Pagos (Letonia, Hungría y Rumanía), el FMI aportó el 60% de los fondos; en los programas para Grecia (primer programa), Irlanda y Portugal, el FMI contribuyó con alrededor del 30% de los fondos; en el segundo programa griego, la participación del FMI se redujo a un mero 10% (20 mil millones de euros de un total de aproximadamente 200 mil millones)³¹. La ayuda financiera para los bancos españoles que se acordó el 9 de junio de 2012 procedía exclusivamente de fondos europeos³².

Dos razones principales explican esta disminución de la participación del FMI. Por un lado, este artículo muestra los enormes progresos realizados por la UE no sólo en términos de capacidad financiera y operativa, sino también en términos de experiencia. Como consecuencia, se ha paliado la apremiante necesidad de contar con el FMI. Por otra parte, el FMI ha expresado su preocupación por el aumento de su concentración de riesgos en

Europa³³ y ha indicado que prefiere disminuir su participación en programas europeos, mientras sus recursos globales no aumenten proporcionalmente.

Conste, de todas formas, que los Estados miembros contribuyen también a los recursos del FMI (los países de la UE proporcionan alrededor de un tercio de los fondos del FMI) y han participado sustancialmente en el reciente aumento de la capacidad del FMI.

Cuadro 3: La utilización de los paquetes de rescate UE-FMI

Tres países de fuera de la eurozona (Hungría, Letonia y Rumanía) y tres países de la eurozona (Grecia, Irlanda y Portugal) han solicitado ayuda financiera a la UE³⁴. En noviembre de 2011, se concedió una ampliación de la ayuda a Grecia (a través de un segundo programa). Los programas están diseñados con una duración típica de tres años (tabla B01).

Tabla B01: Fechas de los programas de ayuda financiera

Programa	Inicio	Fin
Hungría	2008 (nov)	2010 (nov)
Letonia	2008 (dic)	2012 (ene)
Rumanía (I)	2009 (may)	2011 (mar)
Grecia (I)	2010 (may)	2012 (mar)
Irlanda	2010 (dic)	2013 (dic)
Rumanía (II)	2011 (mar)	2013 (mar)
Portugal	2011 (may)	2014 (may)
Grecia (II)	2012 (mar)	2014 (mar)

Nota: En el segundo programa, el FMI apoyará a Grecia durante cuatro años bajo un EFF.

Fuente: FMI, Comisión Europea y FEEF.

Los compromisos de pago suman un total de 454 mil millones de euros, de los cuales 119 mil millones han sido comprometidos por el FMI y 335 mil millones por los distintos instrumentos europeos y los Estados miembros de la UE (tabla B02).

Tabla B02: Compromisos de pago por país beneficiario e instrumento

Miles de millones de euros

Instrumento	País beneficiario						Total
	Grecia	Irlanda	Portugal	Rumanía	Hungría	Letonia	
FEEF	144,7	17,7	26,0				188,4
FMI	39,9	22,5	26,0	16,5	12,5	1,7	119,1
FCG	52,9						52,9
MEEF		22,5	26,0				48,5
BdP				6,4	6,5	3,1	16,0
Otros		22,3		3,2	1,0	2,7	29,2
Total	237,5	85,0	78,0	26,0	20,0	7,5	454,0
Facilidad del BCE	35,0						

Notas: "Otros" incluye las contribuciones bilaterales (UK, SE, DK, FI, IE, EE, NO, CZ, PL), el BEI, el BERD y el Banco Mundial. Inicialmente, la FCG ascendía a 80 mil millones de euros. Sin embargo, 24 mil millones fueron transferidos al segundo programa griego y 2.700 millones fueron anulados (correspondientes a SK, IE y PT). Situación a mayo de 2012. España expresó su interés en solicitar la ayuda financiera el 9 de junio de 2012, pero los detalles no se conocen todavía.

Fuente: FMI, Comisión Europea, FEEF y elaboración propia.

Los compromisos corresponden a las necesidades previstas para toda la duración del programa. Sin embargo, los préstamos se desembolsan en pagos trimestrales. Hasta mayo de 2012, los desembolsos totales ascendían a 308 mil millones de euros (78 mil millones provenientes del FMI y 230 mil millones provenientes de fondos de la UE), (tabla B03).

Tabla B03: Desembolsos por país beneficiario e instrumento

Miles de millones de euros

Instrumento	País beneficiario						Total
	Grecia	Irlanda	Portugal	Rumanía	Hungría	Letonia	
FEEF	73,0	12,2	14,9				100,0
FMI	21,8	16,0	18,5	11,9	8,6	1,1	77,8
FCG	52,9						52,9
MEEF		18,4	20,1				38,5
BdP				5,0	5,5	2,9	13,4
Otros		22,9		2,0		0,5	25,4
Total	147,6	69,4	53,5	18,9	14,1	4,5	308,0
Facilidad del BCE	35,0						

Notas: "Otros" incluye las contribuciones bilaterales (UK, SE, DK, FI, IE, EE, NO, CZ, PL), el BEI, el BERD y el Banco Mundial. Las autoridades irlandesas han avanzado 20.700 millones de euros de liquidez. Esta cantidad se reducirán a lo largo de la duración del programa hasta la aportación prevista inicialmente de 17.500 millones. Hungría ya ha devuelto 3.200 millones de las cantidades desembolsadas (1.200 millones al FMI y 2.000 millones a la UE). Situación a mayo de 2012.

Fuente: FMI, Comisión Europea, FEEF y elaboración propia.

Los primeros préstamos de la UE se acordaban, habitualmente, con una duración máxima no superior a 7,5 años. Sin embargo, en 2011, los vencimientos se ampliaron hasta un máximo de 30 años³⁵. Al final del programa (es decir, cuando se han realizado todos los desembolsos), los países son objeto de una vigilancia posprograma hasta que hayan reembolsado una cierta porción de los préstamos³⁶.

4.4. La actuación del BCE: flexibilidad y capacidad de intervención en el mercado secundario

El paquete de mayo se complementó con una serie de medidas tomadas por el BCE para proporcionar apoyo en los mercados de deuda pública sin violar su mandato de política monetaria. El BCE estableció el Programa del Mercado de Títulos (en inglés: *Securities Market Programme* o SMP) el 9 de mayo de 2010³⁷ con el objetivo de aliviar las graves tensiones en los mercados financieros (incluyendo los mercados de deuda pública). En el plazo de dos meses, el BCE compraría hasta 60 mil millones de euros de bonos a través de este programa. Posteriormente, cuando las tensiones disminuyeron, se desactivó el SMP. En el verano de 2011, surgieron nuevas tensiones en el mercado de deuda soberana y el SMP fue reactivado. El volumen de bonos que el BCE compró bajo el SMP aumentó hasta 212 mil millones de euros en mayo de 2012³⁸. El SMP fue el precursor de las compras de deuda en el mercado secundario por parte de los mecanismos de estabilidad (véase la sección siguiente).

Además del SMP, el BCE adoptó, desde septiembre de 2008, una serie de medidas "no convencionales" para ayudar a hacer frente a la crisis financiera, siempre dentro de su

mandato. Aparte de reducir los tipos centrales de refinanciación al 1%, las medidas del BCE incluían: un incremento en la frecuencia y el tamaño de sus operaciones de refinanciación (con un incremento de los vencimientos hasta un año), asegurar que se proporcionaría el volumen total demandado por los bancos en las operaciones de inyección de liquidez, ofrecer financiación en dólares y francos suizos a través de *swaps* de divisas, y comprar cédulas hipotecarias denominadas en euros³⁹.

La principal fortaleza del BCE es su capacidad de reaccionar de forma inmediata y su tamaño virtualmente ilimitado. Por ejemplo, entre diciembre de 2011 y febrero de 2012, el BCE inyectó más de un billón de euros en los bancos de la eurozona a través de dos operaciones de refinanciación a largo plazo de tres años. Este volumen representa el doble de la capacidad combinada del MEEF y del FEEF. Sin embargo, las intervenciones del BCE están restringidas a acciones relacionadas con la política monetaria y tienen que respetar su mandato de control de la inflación y de no monetizar la deuda pública. Esto significa que el BCE puede ayudar a aliviar los síntomas (tensiones en los mercados financieros), pero no puede abordar las raíces de la crisis (desequilibrios estructurales). Por ello, a menudo se dice que el BCE proporciona tiempo, pero las verdaderas soluciones sólo podrán venir de resueltas acciones de los gobiernos.

5. AMPLIACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DISPONIBLES Y MEJORA DEL FEEF

El cuadro 3 muestra los programas aprobados para la eurozona hasta mayo de 2012. El tamaño de los programas se calcula a partir de las necesidades de financiación de los Estados beneficiarios para la duración completa del programa. Con la evolución de la crisis, este método se ha revelado como demasiado restrictivo y una mayor flexibilidad se hizo necesaria. En este contexto, se amplió la “caja de herramientas” con nuevos instrumentos más allá de los tradicionales préstamos a los Estados miembros para así poder hacer frente a una diversidad de necesidades y casos específicos.

1_ *Líneas de crédito*. Las líneas de crédito –que incluyen dos tipos: uno con simplemente una condicionalidad previa (y respeto continuado de la misma), y otro que exige sólo ciertas medidas correctoras– están destinadas a servir como una herramienta de prevención de crisis. Las líneas de crédito requieren un procedimiento más sencillo y el proceso de ejecución es más rápido.

Tendrán acceso a las líneas de crédito los países con sólidas políticas económicas y fundamentos macroeconómicos, pero que se confrontan con un “riesgo de problemas futuros en el acceso a una financiación de mercados en condiciones razonables”. Una vez que se ha aprobado una línea de crédito, los Estados beneficiarios pueden solicitar, en cualquier momento durante el período de disponibilidad, su activación y desembolso efectivo a través de un préstamo o de una intervención en el mercado primario⁴⁰.

Esta herramienta está inspirada en las líneas de crédito del FMI, y el objetivo es proporcionar los medios para una asistencia financiera preventiva, mitigando el gran estigma aparejado a un programa de ajuste macroeconómico. Una variante de esta idea está también prevista en la Facilidad de BdP, bajo la cual se puede conceder un préstamo preventivo. Este ha sido el caso del segundo programa para Rumanía (véase el cuadro 3), bajo el cual no se ha necesitado, de momento, realizar ningún desembolso.

2_ *Compras de bonos en el mercado secundario*. Antes de llegar a una situación de verdadera insolvencia, algunos países pueden sufrir ciertas disfunciones en el mercado secundario de bonos. Se decidió que los mecanismos europeos de estabilidad deberían ser capaces de intervenir en estos casos, sin exigir un programa macroeconómico de ajuste

completo⁴¹. En cualquier caso, los países beneficiarios deberán cumplir con unos requisitos previos e implementar ciertas acciones correctivas⁴². Las compras del BCE bajo su SMP han sido un factor precursor de esta herramienta (véase la sección 4.4).

3_*Compras de bonos en el mercado primario*. Se trata de una herramienta que se utilizará principalmente hacia el final de un programa para ayudar al país beneficiario a retornar a los mercados. El mecanismo de estabilidad podrá comprar bonos en el mercado primario o a través de colocaciones con inversores privados. El objetivo es restaurar la relación del país beneficiario con la comunidad inversora y servir de apoyo para el acceso a los mercados. Las compras de bonos en el mercado primario también son posibles para los países con un programa preventivo⁴³.

4_*Recapitalización bancaria*. Las pérdidas sufridas por algunos bancos y sus débiles posiciones de capital han desempeñado un papel destacado en la crisis financiera actual y han sido una importante fuente de tensión financiera. En muchos países, el Estado tuvo que intervenir para rescatar a los bancos vulnerables⁴⁴. En este contexto, se concibió una nueva herramienta para permitir que los mecanismos de estabilidad pudieran proporcionar a un Estado sin programa de reformas macroeconómicas un préstamo para la recapitalización de sus instituciones financieras. Este tipo de préstamo requiere que se cumplan ciertos criterios previos y que se acompañan de una condicionalidad dirigida a instituciones específicas o al sector financiero en su conjunto y orientada a corregir las vulnerabilidades existentes y restablecer la viabilidad y la estabilidad financieras⁴⁵. Este instrumento fue utilizado por primera vez por España⁴⁶.

En paralelo a la flexibilización de los instrumentos, se produjo un debate sobre cómo aprovechar los recursos existentes al máximo, y otro sobre cuál era el tamaño adecuado de los instrumentos de estabilidad. Al mismo tiempo que continuaban las discusiones sobre el diseño del mecanismo permanente⁴⁷, se concibieron dos opciones de “apalancamiento” para incrementar la capacidad del FEEF sin afectar al volumen de garantías ya comprometidas por los Estados miembros.

En una primera opción, el FEEF emitiría *certificados de protección parcial soberana*. El país beneficiario emitiría bonos en el mercado y el FEEF garantizaría el primer 20% o el 30% de las pérdidas⁴⁸. En una segunda opción, se crearían unos *fondos conjuntos de inversión* que reunirían fondos públicos privados⁴⁹.

En octubre de 2011, tras la ratificación en los 17 Estados miembros, entró en vigor una versión enmendada del FEEF. Las enmiendas al FEEF consistían en la inclusión de los cuatro nuevos instrumentos y las dos opciones de apalancamiento. Además, la capacidad efectiva del FEEF se elevó a 440 mil millones de euros mediante el incremento de las sobregarantías hasta un 65%⁵⁰. Los nuevos instrumentos estarán también disponibles para el MEDE (véase la sección 6). Sin embargo, las opciones de apalancamiento quedarán restringidas al FEEF.

Cuadro 4: Más allá de la “red de seguridad” financiera: una respuesta integral a la crisis

Este artículo muestra cómo la UE estableció una red de seguridad financiera como herramienta de resolución de crisis. Sin embargo, la respuesta a la crisis ha sido mucho más amplia. Se tomaron numerosas decisiones de gran calado para corregir los fallos que llevaron a la crisis y para desarrollar unas condiciones de fomento de la estabilidad y del crecimiento. *La Hoja de ruta para la estabilidad y el crecimiento*, presentada por la Comisión Europea en octubre de 2011⁵¹, compiló muchas de las decisiones tomadas hasta ese momento y presentó una lista de elementos que necesitaban ser implementados con urgencia “con el fin de restablecer la confianza en la eurozona y en la UE en su conjunto”.

En primer lugar, se necesitaba una respuesta definitiva para los problemas de Grecia, lo que incluía la participación del sector privado en un segundo programa de ajuste (véase la sección 7.7)⁵².

En segundo lugar, había que mejorar los instrumentos de resolución de crisis. Esto dio lugar a la revisión de la “caja de herramientas” de los instrumentos de estabilidad y a la maximización de la capacidad del FEEF (véase la sección 5), así como al avance de la entrada en vigor del MEDE (véase la sección 6.1).

En tercer lugar, se necesitaba fortalecer el sistema bancario. Desde las primeras etapas de la crisis se realizaron grandes esfuerzos, tanto en términos normativos como financieros, para fortalecer los bancos europeos. Sin la pretensión de ser exhaustivo, las medidas iban desde la creación de las autoridades de supervisión a nivel europeo hasta la propuesta de la directiva/reglamento sobre requisitos de capital, una mayor protección de los depósitos bancarios de los ciudadanos, las restricciones en las políticas de remuneración de los directivos bancarios, las pruebas de esfuerzo de los bancos, la revisión del Reglamento sobre agencias de calificación crediticia o la introducción de una propuesta de un impuesto sobre las transacciones financieras. En 2011, la Autoridad Bancaria Europea (EBA) coordinó un “ejercicio de capital” que requeriría a algunos bancos reforzar su capital antes de junio de 2012.

En cuarto lugar, se necesitaba construir una gobernanza económica más robusta e integrada. Con la adopción del semestre europeo y el *six-pack*, los Estados miembros acordaron fortalecer la coordinación de las políticas económicas e intensificar la vigilancia sobre las políticas económicas y la posición fiscal de los países. Los Estados miembros tendrán que enviar sus presupuestos nacionales para ser aprobados por la UE antes de su adopción definitiva en los parlamentos nacionales. Además, la UE seguirá de cerca los desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros y pedirá correcciones si fuera necesario.

Por último, se necesitaba una estrategia de crecimiento para crear empleos y sacar a la UE de la crisis. Además de una mejor aplicación de la legislación ya existente, se propusieron inversiones a nivel europeo en áreas específicas enfocadas al crecimiento. Las áreas previstas incluyen las industrias de red, la agenda digital, innovación, crecimiento “verde”, infraestructuras y refuerzo de las políticas de empleo.

Las finanzas públicas de los países que más necesitaban estas políticas de crecimiento se habían visto seriamente dañadas por la crisis. Estos países no tienen otra opción que reducir sus niveles de deuda y déficit. Sin embargo, se está discutiendo y aplicando una serie de fuentes de financiación alternativas. Estas incluyen: una mejor orientación de los fondos estructurales de la UE, el instrumento financiero *Connecting Europe*⁵³, bonos de proyectos⁵⁴, aumento de la capacidad de préstamo del BEI o la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras como fuente de financiación para el crecimiento. La posibilidad de emisiones conjuntas de deuda por partes de los países de la eurozona, es decir, los eurobonos o bonos de estabilidad, también está en el orden del día.

La UE y los Estados miembros han respondido a la crisis con decisiones y medidas de gran calado. Mientras que se necesita tiempo para que se perciba su impacto, la profundidad de esas decisiones sólo se hará patente a medio plazo. Estas medidas no significan que el impulso reformador haya llegado a su fin; por el contrario, la Comisión sigue trabajando en la actualización de ese plan integral para abordar la crisis.

6. EL MEDE: UN INSTRUMENTO ROBUSTO Y PERMANENTE

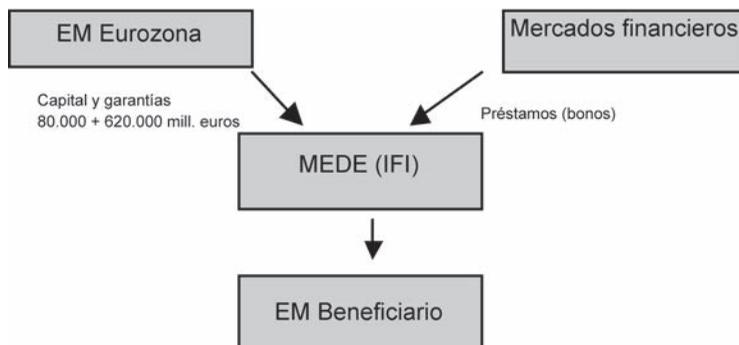
Las discusiones conducentes al mejorado FEEF dejaron algunas cuestiones sin resolver:

- ¿Qué hacer después de junio de 2013, cuando el FEEF ya no podría comprometerse en nuevas operaciones?
- ¿Cómo romper el vínculo entre las operaciones de préstamo del FEEF y la deuda pública de los Estados miembros?
- ¿Cómo hacer frente a las dificultades para obtener y mantener una calificación AAA? y ¿cómo reducir la influencia de la calificación de los propios Estados miembros en la calificación de los instrumentos de estabilidad?

Estas cuestiones, que no se podían resolver mediante modificaciones del FEEF, impulsaron la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) con una estructura diferente y un carácter permanente. La primera referencia oficial al MEDE apareció en las conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2010. A partir de ese momento, los debates sobre la mejora del FEEF correrían en paralelo con el diseño del MEDE.

El MEDE se concibió como una Institución Financiera Internacional consagrada en un tratado internacional⁵⁵. Se estableció que el MEDE comenzaría a operar en julio de 2013, de modo que se aseguraba una continuidad de las actividades del FEEF y se dejaba tiempo suficiente para completar los procesos de ratificación en todos los Estados miembros.

Gráfico 05: El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)



Fuente: Comisión Europea.

La principal característica del MEDE es su capital desembolsado de 80 mil millones de euros, que se completa con 620 mil millones de euros de capital adicional exigible. Esta estructura hace que el MEDE constituya la mayor institución financiera internacional del mundo⁵⁶ y además proporciona varios beneficios clave. En primer lugar, las operaciones de empréstito del MEDE no afectarán a la deuda pública de los Estados miembros⁵⁷. En segundo lugar, el capital desembolsado proporciona una reserva para absorber pérdidas, convirtiendo al MEDE en un instrumento más resistente a rebajas de calificación que el FEEF⁵⁸. Por último, el capital desembolsado permite intervenciones rápidas sin la necesidad de obtener recursos en los mercados, aunque el capital sólo se podrá utilizar en caso de emergencia.

Se estima que el MEDE tendrá una capacidad de 500 mil millones de euros, manteniendo la calificación AAA⁵⁹. Esto equivale a la capacidad combinada del FEEF y el MEEF. El capital desembolsado será abonado en cinco cuotas iguales. En julio de 2011, se firmó un primer Tratado MEDE, pero enseguida comenzó una nueva ronda de negociaciones para incrementar la flexibilidad del mecanismo y ampliar la caja de herramientas (esto se llevó a cabo de forma paralela con el FEEF, véase la sección 5). En febrero de 2012 se firma una versión revisada del Tratado MEDE.

6.1. Adelanto de la entrada en vigor del MEDE

Mientras que inicialmente estaba previsto que el MEDE comenzase a operar en julio de 2013, debido a sus ventajas con respecto a la FEEF, su entrada en vigor se adelantó al verano de 2012 (una vez que un 90% de los países lo hubiesen ratificado). Como consecuencia, se espera que tanto el FEEF como el MEDE coexistan hasta julio de 2013.

A finales de 2011, surgió un debate sobre la necesidad de ampliar el tamaño de la red de protección financiera a nivel mundial y de la UE⁶⁰. Los 500 mil millones de euros parecían suficientes para apoyar a países de la eurozona de tamaño pequeño o mediano, tales como Grecia, Irlanda o Portugal. No obstante, esta cantidad parecía escasa para países más grandes, con lo que la UE en su conjunto comenzó a experimentar un deterioro en sus perspectivas financieras.

En este contexto, se debatió sobre qué sucedería una vez que el MEDE entrara en vigor: ¿debería el FEEF dejar de proporcionar apoyo financiero?, ¿deberían mantenerse ambos instrumentos en paralelo?, ¿debería transferirse al MEDE la capacidad no utilizada del FEEF?, y, en ese caso, ¿debería hacerse sobre una base temporal o permanente?

El Eurogrupo del 30 de marzo 2012 fijó la capacidad combinada del FEEF/MEDE en 700 mil millones de euros. El “cortafuegos” de la UE, capaz de movilizar casi 900 mil millones de euros cuando se combinan todos los instrumentos (Facilidad de BdP, FCG, FEEF, MEEF y MEDE), es más grande que cualquier otro acuerdo de financiación en el mundo. Sin embargo, esta cantidad parecía estar todavía por debajo de las expectativas del mercado⁶¹. A pesar de la decisión del Eurogrupo, las condiciones de financiación en los países periféricos de la eurozona (entre ellos España e Italia) no mejoraron. Por lo tanto, la cuestión sobre el tamaño de la red de seguridad financiera de la eurozona puede que no esté cerrada todavía.

7. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS DECISIONES: LA NEGOCIACIÓN DE LOS DETALLES

“La Comisión habría preferido decisiones más rápidas y de más calado. Pero nuestra Unión trabaja sobre la base de un compromiso [...] y eso lleva tiempo. Pero vale la pena. Este es el tiempo necesario para un verdadero proceso democrático”⁶².

A menudo, se le achaca a la UE el tiempo que necesita para adoptar y poner en práctica sus decisiones. Los retos para lograr un consenso y/o un compromiso se encuentran claramente en el proceso que terminó con la adopción del primer paquete de rescate para Grecia. En este contexto, es importante destacar que tanto la FCG como los mecanismos de estabilización temporales se acordaron en tan sólo unos días. Los acuerdos alcanzados ilustran el tipo de impulso que puede surgir de una necesidad imperiosa de resolver los problemas a través de una solución común, un impulso que no siempre es fácil de conseguir en tiempos de bonanza, cuando cada Estado miembro progresa y experimenta crecimiento por sí mismo.

En esta sección se muestran algunos de los retos que hubo que superar no sólo para consensuar los acuerdos generales presentados a lo largo de este artículo, sino también para decidir sobre los detalles necesarios para ponerlos en práctica. Esto ayudará a explicar por qué *lleva tiempo*.

7.1. ¿Quién participa?

La crisis se ha centrado principalmente en la eurozona y, por tanto, muchas de las decisiones fueron tomadas sólo por los países que comparten la moneda única. Sin embargo, puesto que la mayoría de las decisiones podrían tener efectos indirectos sobre los demás países de la UE, los países no pertenecientes a la eurozona deberían estar también implicados en las discusiones. Por ejemplo, la creación del MEEF y el cambio en el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE necesitaba la participación de los 27 Estados miembros. En este contexto, a pesar de que el MEDE sería firmado exclusivamente por los países de la eurozona, en la fase de negociación participaron los 27 Estados miembros.

Asimismo, cuando se presta asistencia, el paquete financiero total debe distribuirse entre el FEEF y el MEEF. Esta distribución tiene implicaciones sobre quiénes son los garantes (los países de la eurozona o la UE en su conjunto), sobre el coste para el país beneficiario (el MEEF era inicialmente más barato que el FEEF) o sobre cuánto queda disponible para necesidades futuras⁶³.

7.2. Compensación de tipos de interés para los países con elevados costes de financiación

Bajo la FCG, los prestamistas tendrían que pedir prestado en los mercados para luego transferir los fondos a Grecia. ¿Qué pasaría en el caso de que un país tuviera que pagar unos tipos más elevados a los inversores que los intereses que recibiría de Grecia? Cuando los fondos prestados provengan del presupuesto general del país sin una conexión con una emisión de bonos específica, ¿cómo se definiría el coste para ese país?

Con el objetivo de abordar estas cuestiones, se puso en marcha un mecanismo de compensación. Los ingresos obtenidos de Grecia más allá de los tipos de interés (es decir, los márgenes y comisiones) se utilizarían en primer lugar para compensar a los países con costes de financiación más elevados. El resto se distribuiría entre los países con los costes de financiación más bajos.

7.3. Coste y duración de los préstamos

Como la Unión Europea estaba estableciendo un marco completamente nuevo, existían pocos puntos de referencia sobre cuáles podrían ser unos tipos de interés y una duración adecuados. Los tipos de interés debían ser lo suficientemente elevados como para cubrir los costes, pero razonablemente asequibles para los países beneficiarios. La duración debía ser lo suficientemente larga como para permitir a los países beneficiarios recuperarse de la crisis y generar los fondos para devolver el préstamo, pero no debían comprometer a los países prestamistas más tiempo de lo necesario. Además, los mercados financieros podían imponer ciertas restricciones⁶⁴.

En este contexto, desde el establecimiento de la FCG y del FEEF en mayo de 2010, los tipos de interés se redujeron y los vencimientos se prolongaron en varias ocasiones⁶⁵. Esto era el resultado de una adaptación a un entorno cambiante y al empeoramiento de la crisis más de lo previsto. La nueva arquitectura del FEEF fue fundamental para proporcionar una mayor flexibilidad en términos de tipos⁶⁶ y plazos⁶⁷.

7.4. El reparto de las aportaciones

Una vez establecida la dotación total, los Estados miembros necesitaban decidir cómo distribuir el capital y las garantías entre sí, es decir, qué clave de reparto utilizar. Se trataba

de una tarea sencilla para los instrumentos “comunitarios”, la Facilidad de BdP y el MEEF, ya que estaban implícitamente sujetos al reparto habitual del presupuesto de la UE.

Sin embargo, para el FEEF y para el MEDE, se abrían numerosas posibilidades: población, PIB, los votos en el Consejo de la UE, la clave en el BCE, la clave en el FMI... Para el FEEF, se consideró que la clave de suscripción de capital del BCE era un buen compromiso⁶⁸. Sin embargo, el MEDE sería un mecanismo permanente y algunas delegaciones no se sentían cómodas con la clave del BCE. Como compromiso, se decidió aplicar una compensación transitoria a los países con un bajo PIB *per cápita*⁶⁹.

7.5. Reglas de votación

Los recursos comprometidos por los instrumentos de estabilidad podían tener un fuerte impacto en las posiciones fiscales nacionales. Sin embargo, imponer la unanimidad en todas las decisiones podía poner en peligro su funcionamiento y eficacia.

Una solución de compromiso se alcanzó en el Tratado revisado del MEDE. La mayoría de las decisiones se tomarían por consenso, pero se preveía también un procedimiento de emergencia, que requerirá una mayoría cualificada del 85% de los votos. El uso de este procedimiento está sujeto a ciertas condiciones.

7.6. La participación de los inversores privados (PSI)

Entre 2007 y 2011, la deuda pública griega aumentó del 107% del PIB al 165%⁷⁰ y estaba previsto que alcanzaría casi el 200% en 2012⁷¹. En este contexto, el apoyo financiero público a través de los mecanismos de estabilidad parecía insuficiente para devolver la deuda pública griega a una senda sostenible; la participación de los tenedores privados de bonos (PSI) se reveló esencial para garantizar la reducción de la deuda⁷².

El PSI implicaba no sólo una reducción en el valor nominal de la deuda, sino también la reprogramación de los vencimientos y la reducción de los cupones. El acuerdo inicial de verano de 2011 nunca fue puesto en práctica. En febrero de 2012, se alcanzó un nuevo acuerdo. El valor nominal de los bonos se reduciría en un 53,5%⁷³. Con los vencimientos prolongados hasta 30 años y la reducción en los cupones, se estimó que los bonos habían perdido alrededor del 80% de su valor⁷⁴. El canje de deuda se llevó a cabo entre marzo y abril de 2012. El objetivo era asegurar un nivel de deuda pública de alrededor del 120% del PIB en 2020⁷⁵.

La aplicación del PSI abrió la puerta a un alivio adicional de la deuda: los beneficios originados por los bonos griegos que había comprado el BCE en el marco del SMP se devolverían a Grecia para seguir mejorando la sostenibilidad de su deuda pública⁷⁶.

7.7. Estatus de acreedor preferente

También se necesitaron resolver otros temas más técnicos. Uno de ellos fue la inclusión de una cláusula de prioridad de los préstamos de los mecanismos de estabilidad sobre otros tipos de deuda⁷⁷. Parecía razonable obtener un estatus de acreedor preferente (PCS) puesto que los instrumentos de estabilidad intervendrían cuando el resto de las fuentes de financiación no estaban ya disponibles⁷⁸. Sin embargo, esta cláusula podía poner en peligro el retorno de los países beneficiarios a los mercados. Las nuevas emisiones del país serían consideradas como subordinadas y tendrían como efecto que los inversores demandasen unos tipos de interés más elevados que en circunstancias normales.

El MEDE incluía el PCS⁷⁹. Las compras en el mercado primario podrían ser utilizadas como una medida para mitigar el PCS, ya que permiten que el MEDE pueda eventualmente vender

los bonos y reducir la proporción de deuda preferente en el total de deuda del país beneficiario. Sin embargo, los inversores han reaccionado negativamente, incluso para cantidades reducidas de deuda emitida con PCS. Otra forma de mitigar el exceso de deuda preferente era a través de la emisión de certificados de protección soberana parcial⁸⁰. Sin embargo, esta opción está exclusivamente limitada al FEEF (no está disponible bajo el MEDE).

8. CONCLUSIONES

“Europa no se hará de una sola vez, o de acuerdo con un plan sencillo. Se construirá con logros concretos que crearán primero una solidaridad de hecho”, declaración de Schuman, 9 de mayo de 1950.

Desde hace ya cinco años, la UE navega por aguas turbulentas, manteniéndose en un débil equilibrio entre una actitud de acusadora y una profundización en la solidaridad. No es la primera vez en la historia que los países europeos se han culpado mutuamente, ni la primera vez que han tratado de hacer frente a los problemas conjuntamente. Entre los muchos ejemplos de estas dos actitudes, vale la pena destacar dos momentos críticos en la configuración de lo que es Europa hoy.

Al final de la Primera Guerra Mundial, los “ganadores” señalaron a los “perdedores” con el dedo y les obligaron a indemnizarles por todos los daños de la guerra⁸¹. Existe un amplio consenso sobre la contribución de estas “reparaciones” a alimentar el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la actitud después de la Segunda Guerra Mundial fue totalmente diferente. Además de la reconstrucción impulsada por el Plan Marshall, se creó la CECA, cuyo objetivo era que la guerra entre los Estados miembros fuese imposible gracias a la puesta en común de sus recursos⁸².

Europa se encuentra en una encrucijada. Para tomar la buena dirección, los países deben ir más allá de culpabilizar a los demás y aprender de los padres fundadores de la UE. Sólo se podrá superar la crisis evitando aislar a algunos países y admitiendo que la situación actual se debe a los errores de todos. Además, hay que tener en cuenta que la UE no está constituida por Estados, sino por ciudadanos. Es necesario comunicar y explicar adecuadamente a la población en general las circunstancias y las decisiones tomadas, y los políticos tienen que implicar a los ciudadanos como parte esencial de la solución.

La creación y el uso de los mecanismos de rescate se han visto rodeados por cierto sentimiento negativo en la opinión pública ante una percepción de que el conjunto de la UE está pagando por los excesos pasados de los países del sur⁸³. Muchos ciudadanos de varios países de la UE sienten que están tirando ingentes cantidades de dinero en los países vulnerables, pero los ciudadanos de esos países no se sienten realmente ayudados. Algunos ciudadanos, por ejemplo, evitan viajar a Grecia por temor acerca de su seguridad. Parece que algo no está funcionando de forma correcta. Definitivamente, no estamos uniendo pueblos, como defendía Jean Monnet⁸⁴. A pesar de los impresionantes logros alcanzados, se deben corregir las importantes deficiencias en la comunicación de las políticas de la UE. Este trabajo pretende aportar un granito de arena para comprender qué se está haciendo para abordar la crisis.

Letonia es un ejemplo de una buena comunicación. El primer ministro Dombrovskis tomó posesión a principios de 2009 y, después de aprobar un plan de austeridad, fue reelegido en 2010⁸⁵. El programa de reformas fue un éxito y se completó sin necesidad de recurrir a los tramos finales de los fondos del FMI-UE. Para ello, las autoridades letonas invirtieron un gran esfuerzo para comunicar la situación y las medidas que se debían adoptar. Ahora, las autoridades letonas están esperando que la economía doméstica mejore y trabajan en conseguir que el país pueda adoptar

el Euro en 2014. Otros líderes europeos necesitan mejorar significativamente la forma en que se comunican, no sólo con sus ciudadanos, sino también con sus socios europeos.

La ola de cambios de gobierno que ha azotado toda Europa indica que los poderes públicos no fueron capaces de explicar sus decisiones a sus ciudadanos. La comunicación, la participación de los ciudadanos y que estos sientan como propias las decisiones políticas son elementos cruciales para lograr el objetivo de la UE: promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos⁸⁶. Los ciudadanos están pidiendo formar parte de la solución, como muestran movimientos sociales pacíficos tales como el 15-M o los “Indignados”.

Los ciudadanos representan un doble papel. Por un lado, pueden “ratificar” las decisiones y asegurar su viabilidad a largo plazo. Sin embargo, con sus votos, también pueden poner las decisiones en peligro. Así ocurrió tras las elecciones de abril de 2012 en Grecia, cuando los partidos extremistas consiguieron una importante representación y no fue posible formar gobierno. Por otro lado, las personas constituyen el principal activo para resolver la crisis. Los mercados financieros necesitan estabilidad y confianza. Cuando los ciudadanos sientan que hay una luz al final del túnel, comenzarán a consumir e invertir, las empresas contratarán nuevos empleados y los emprendedores se atreverán a embarcarse en nuevas aventuras. De lo contrario, seguirán restringiendo el gasto y retirando el dinero de los bancos ante el temor a un desplome. Los mercados financieros leen los sentimientos de la población.

En este trabajo, se ha demostrado cómo la reacción de la Unión Europea a la crisis ha sido sin parangón. Se ha llegado a soluciones de compromiso en temas que ni siquiera se podían discutir abiertamente un par de años antes. Sin embargo, a finales de junio de 2012, estamos todavía en crisis, y en una fase aguda de la misma. La segunda vuelta de las elecciones griegas puede arrojar cualquier resultado, desde medidas más decididas para una solución dentro de la eurozona hasta una salida desordenada de la unión monetaria con desconocidos efectos dentro y fuera de Grecia⁸⁷.

Los esfuerzos y avances realizados desde el inicio de la crisis son significativos, aunque no siempre hayan sido perfectos. El primer FEEF imponía no sólo unos tipos elevados, sino que también preveía que los intereses se pagasen por adelantado⁸⁸. Esta estructura emanaba, por una parte, “de la percepción de que el conjunto de la UE estaba pagando por los excesos cometidos por los países del Sur”⁸⁹ y, por otra, de la falta de confianza en la capacidad de los países beneficiarios para devolver el crédito. Esta actitud de culpabilizar a la víctima está creando un sentimiento de resentimiento dentro de Europa y poniendo en riesgo la futura convivencia armoniosa de sus pueblos. Las consiguientes reducciones en los tipos de interés y la extensión en la duración de los préstamos⁹⁰ constituyen una verdadera solidaridad europea.

La decisión de devolver a Grecia los ingresos derivados del SMP y de los bonos en poder de los bancos centrales⁹¹ expresan de nuevo la solidaridad europea. Sin embargo, gran parte de los Estados miembros están mostrando cierta reticencia en su aplicación. La solidaridad europea está, sin duda, detrás de la enorme cantidad de fondos con que se dotará al MEDE, pero también surgió cierta timidez a la hora de aumentar el tamaño de la red de seguridad financiera (véase la sección 6.1)⁹². Otras oportunidades de “solidaridad de hecho” aparecen no sólo en la estrategia de crecimiento y, en particular, en las nuevas fuentes para financiar el crecimiento⁹³ sino también en los “eurobonos”.

Los líderes europeos tienen que convencerse a sí mismos y a sus ciudadanos de que la solución a la crisis surgirá sólo de una decidida profundización en la solidaridad europea a través de nuevas herramientas, estructuras y estrategias políticas. Los líderes y los ciudadanos tienen, hoy más que nunca, la oportunidad de hacerse eco de la visión de Schuman: *“No se podrá salvaguardar la paz mundial más que con unos esfuerzos creativos proporcionales a los peligros que la amenazan”*

Notas

- 1 Tratado de Roma, art. 103.
- 2 Para otros detalles técnicos sobre el funcionamiento de la BdP, véase European Commission (2012a).
- 3 Council Regulation (EEC) N.º 1969/88, art. 1.
- 4 Council Regulation (EC) N.º 332/2002, art. 1.
- 5 Council Regulation (EC) N.º 1360/2008, art. 1 y Council Regulation (EC) N.º 431/2009, art. 1. En términos reales, cuando se tiene en cuenta la evolución de precios, el techo de 2008 era equivalente al techo de 1988.
- 6 Para más detalles, véase el cuadro 3.
- 7 Para más detalles sobre el papel del FMI, véase la sección 4.3.
- 8 Se preveía que los excesos de la política fiscal de los Estados miembros podrían ser monitorizados y corregidos a través del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento (PEC). La cláusula de “no rescate” evitaría una situación de riesgo moral entre los Estados miembros.
El PEC se refiere a la supervisión de la situación presupuestaria, la coordinación de las políticas económicas y la ejecución del procedimiento de déficit excesivo. El PEC está consagrado en los artículos 121 y 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en su Protocolo n.º 12.
La cláusula de “no rescate” se plasmó en el artículo 125 del TFUE: “Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos [...] de otro Estado miembro”.
- 9 En el momento de la reunión del ECOFIN del 16 de febrero de 2010, el déficit griego se estimó en el 12,7% del PIB. La cifra final sería de 15,8%.
- 10 Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 11 February 2010.
- 11 Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 25 March 2010.
- 12 Statement by the Eurogroup, 2 May 2010.
- 13 Para más detalles sobre la condicionalidad, véase el cuadro 1.
- 14 El riesgo moral es la idea de que la provisión de fondos (o el rescate) no implica ninguna responsabilidad o rendición de cuentas por parte del receptor.
- 15 European Commission (2012a).
- 16 El programa de ajuste se plasma en un Memorando de Entendimiento (MoU) y en un Acuerdo de Crédito firmado entre la Comisión Europea y el país beneficiario. Para más detalles, véase European Commission (2012a).
- 17 Council Regulation (EU) N.º 407/2010.
- 18 Para más detalles sobre la condicionalidad, véase el cuadro 1.
- 19 El 1,31% de la RNB de la UE es el techo para los compromisos, mientras que el 1,24% de la RNB de la UE es el techo para los pagos.
Council Decision 2007/436/EC, Euratom, art. 3.
- 20 Esta estimación de la capacidad en 60 mil millones de euros tiene en cuenta que la devolución de los préstamos se puede extender a lo largo de varios períodos presupuestarios.
- 21 Por ejemplo, hemos visto que el primer programa para Grecia (véase sección 3) ascendía a 110 mil millones de euros (80 mil millones de la FCG y 30 mil millones del FMI).
- 22 European Council (2010).
- 23 International Monetary Fund (2012e). Entre los años 2008 y 2012, varias reformas llevaron a incrementar la capacidad de préstamo del FMI hasta los 750 mil millones de dólares. Véase la sección 4.3 para más detalles.
- 24 Véase Council Conclusions of ECOFIN meeting of 9 and 10 May 2010, 9596/10 (Presse 108).
- 25 Como se ha indicado en la sección anterior, el MEEF estaba plenamente operativo en cuestión de un par de días después de la aprobación por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo. Además, el reglamento del MEEF apenas tiene tres páginas de largo, mientras que el acuerdo marco del FEEF contiene más de 30 páginas y los estatutos del FEEF otras 25 páginas.
- 26 Eurostat Decision 13/2011 of 27 January 2011.
- 27 El tipo de interés nominal se aplicaría a la cantidad total recibida (incluyendo el sobreendeudamiento para alimentar el colchón y la reserva de liquidez). Cuando se comparan los intereses pagados con el montante efectivo del préstamo, los tipos de interés efectivos casi se duplicaban.
- 28 German Federal Constitutional Court, Press release n.º 55/2011 of 7 September 2011.
- 29 Las tres principales agencias de calificación de crédito (Fitch, Moody's, Standard & Poors) utilizan nomenclaturas ligeramente diferentes.
- 30 Dependiendo del instrumento utilizado, los créditos del FMI se devuelven en ocho cuotas trimestrales (Stand-by Arrangement (SBA), International Monetary Fund (2012b)) o en 12 cuotas semestrales (Extended Fund Facility (EFF), International Monetary Fund (2012c)).
- 31 Véase el cuadro 3 para más detalles sobre los paquetes financieros de los programas.
- 32 Véase Eurogroup statement on Spain, 9 June 2012. Para detalles sobre los fondos para la recapitalización bancaria, véase la sección 5.

- 33 “A fecha de 20 de marzo de 2010, el FMI [...] ha dedicado más del 64 por ciento del total de desembolsos y fondos preventivos a Europa en su conjunto”, International Monetary Fund (2012d).
- 34 Además, España y Chipre solicitaron ayuda financiera a la UE el 25 de junio de 2012. En el momento de escribir estas líneas, se desconocen los detalles sobre volúmenes, duración y condiciones, puesto que las negociaciones acaban de comenzar.
- 35 Véase Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 21 July 2011.
- 36 Por ejemplo, en el marco del artículo 11 de COM (2011) 819 final, que se encuentra actualmente en discusión en el Consejo y Parlamento, se ha marcado en un 75% el nivel de reembolso necesario para abandonar la vigilancia postprograma para las ayudas concedidas por el FEEF, el MEEF o el MEDE.
- 37 Decisión ECB/2010/5.
- 38 European Central Bank (2012b).
- 39 European Central Bank (2009b), pp. 9-10.
- 40 European Financial Stability Facility (2011b).
- 41 Las compras de bonos en el mercado secundario son también posibles bajo un programa de ajuste normal.
- 42 European Financial Stability Facility (2011c).
- 43 European Financial Stability Facility (2011d).
- 44 Hasta enero de 2012, el volumen acumulado del capital inyectado por las autoridades públicas en instituciones financieras sumaba 282 mil millones de euros en la UE y 192 mil millones de euros en la eurozona (fuente: Comisión Europea).
- 45 European Financial Stability Facility (2011e).
- 46 Véase Eurogroup statement on Spain, 9 June 2012.
- 47 Véase la sección siguiente.
- 48 European Financial Stability Facility (2011g).
- 49 European Financial Stability Facility (2011f).
- 50 Las sobregarantías implican una capacidad teórica de 780 mil millones de euros. Con el incremento en las sobregarantías, las reservas y el colchón de liquidez ya no son necesarias. European Financial Stability Facility (2011a).
- 51 COM(2011) 669 final. Véase también European Council conclusions 16 and 17 December 2010 and COM(2012) 299 final.
- 52 En el momento de escribir estas líneas, la situación de Grecia (y la eurozona) se encuentra en un *impasse* tras las elecciones legislativas de mayo. No fue posible llegar a un acuerdo para formar gobierno y nuevas elecciones han sido convocadas para el 17 de junio de 2012.
- 53 Se trata de una propuesta de la Comisión para un paquete europeo que financiará infraestructuras. Véase COM(2011) 676.
- 54 Véase COM(2011) 500 y COM(2011) 660.
- 55 También se enmendó el artículo 136 del TFUE a través de la Decisión del Consejo Europeo 2011/199/EU para permitir la existencia del mecanismo permanente.
- 56 En términos de capital.
- 57 Aunque el desembolso inicial de capital tiene que ser financiado por los Estados miembros.
- 58 Al contrario que el FEEF, los Estados miembros siempre tendrán que contribuir al capital del MEDE, incluso en el caso de que soliciten ayuda financiera.
- 59 Debido a la estructura del MEDE, la capacidad con calificación AAA se calcula como el capital desembolsado más el capital exigible a países con calificación AAA o AA. Como requisito adicional, el capital desembolsado debe mantenerse en un nivel de al menos el 10% del capital suscrito (requisito exigido por las agencias de calificación) y a un nivel de al menos el 15% de las operaciones de empréstito (requisito del propio tratado MEDE).
- 60 Véase, por ejemplo, el *Financial Times* de 6 de diciembre de 2011: “EU talks on boosting financial firewall” o el *Financial Times* del 19 de enero de 2012: “The IMF request \$500 bn for bail-out loans”.
- 61 Véase, por ejemplo, *Bloomberg news* de 29 de marzo de 2012: “EU nears one-year boost in rescue fund to \$1.3 trillion”.
- 62 Barroso (2012).
- 63 Por ejemplo, una gran parte de la capacidad del MEEF ha sido ya utilizada.
- 64 Véase, por ejemplo, la discusión sobre los refuerzos de crédito para el FEEF en la sección 4.2.
- 65 Por ejemplo, el Consejo Europeo de la eurozona decidió el 11 de marzo de 2011 que “el precio del FEEF deberá reducirse para tener en cuenta la sostenibilidad de la deuda de los países receptores”, y que los tipos de interés de los préstamos a Grecia “serán ajustados en 100 puntos básicos” y la madurez aumentada a 7,5 años. El 21 de julio de 2011 se extendió el vencimiento de los préstamos concedidos por el FEEF hasta un máximo de 30 años y se bajaron los tipos de interés del FEEF. Además, los vencimientos de la FCG se ampliaron considerablemente.
- El Eurogrupo del 21 de febrero de 2012 declaró: “Todos los Estados miembros han acordado una reducción adicional retroactiva de los tipos de interés de la FCG, de modo que el margen será de 150 puntos básicos”.
- 66 En particular, el aumento de las sobregarantías a un 65%. Para más detalles, véase la sección 5.

- 67 Desde noviembre de 2011, el FEEF ha implantado una *estrategia de financiación diversificada* con un colchón de liquidez y un programa de letras a corto plazo. Esto ha sido posible una vez que el FEEF ha emitido un número suficiente de bonos que permite a los inversores construir la correspondiente curva de tipos (*yield curve*).
- 68 La clave de capital del BCE se calcula como una combinación de población y PIB y se puede considerar como la proporción que representa un país dentro de la eurozona.
- 69 Para más detalles, véase el Tratado del MEDE.
- 70 European Central Banks (2012d), tabla 11.9.
- 71 Véase European Commission (2012e).
- 72 La crisis de deuda de México y de otros países de América Latina solo terminó cuando los bancos de Estados Unidos concedieron alguna forma de condonación de la deuda. Krugman y Obstfeld (2009), página 634.
- 73 MoU de 1 de marzo de 2012.
- 74 La subasta de CDS estableció que los tenedores de bonos habían recibido un 21,5% del valor previo de los bonos. <http://creditfixings.com/CreditEventAuctions/results.jsp?ticker=GREECE>
- 75 MoU, página 4.
- 76 Eurogroup statement of 21 February 2012.
- 77 Otro ejemplo de las cuestiones técnicas discutidas fue si se incluiría la Cláusula de Acción Colectiva (CAC) en las emisiones nacionales. Bajo una CAC, una supermayoría de tenedores de bonos puede tomar decisiones bajo ciertas circunstancias que se podrán aplicar a todos los tenedores, incluso a aquellos que no participaron en las decisiones o se opusieron a ellas. Esta cláusula se activó en el contexto del PSI de Grecia.
- 78 Por otra parte, no estaba muy claro si el PCS sería defendible en términos de derecho internacional.
- 79 Aunque la deuda del MEDE seguiría estando subordinada a la del FMI. Tratado del MEDE, exposición de motivos, párrafo 13.
- 80 Véase la sección 5.
- 81 El Tratado de Versalles (1919) decía en su artículo 231: “Alemania y sus aliados [son responsables] por causar todas las pérdidas y destrozos que han sufrido los Aliados como consecuencia de la guerra”.
- 82 Véase la declaración de Schuman (1950).
- 83 Véase Krugman (2012).
- 84 “No estamos agrupando Estados, estamos uniendo pueblos”, Jean Monnet, 1952.
- 85 http://fr.wikipedia.org/wiki/Valdis_Dombrovskis.
- 86 Tratado sobre la UE, art. 3.1. Además, el art. 3.3 dice: “La Unión [...] obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, [...] tendente al pleno empleo y al progreso social [...]. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”.
- 87 N.B.: La segunda ronda de elecciones en Grecia se celebró después de escribir estas líneas.
- 88 Véase la sección 4.2.
- 89 Véase Krugman (2012).
- 90 Véase la sección 7.3.
- 91 Véase la sección 7.7.
- 92 Recientemente, el autor ha tenido que calcular cuál sería el impacto sobre las contribuciones al MEDE si Letonia y Lituania entraran a formar parte de la eurozona. Sorprende ver que, con la que está cayendo, una ampliación de la eurozona a Letonia y Lituania sea lo que les quite el sueño a algunos Estados miembros (Letonia y Lituania representarían conjuntamente apenas un 1% de una eurozona ampliada).
- 93 Véase el cuadro 4.

BIBLIOGRAFÍA

Textos legales (en orden cronológico)

Disponibles en <http://eur-lex.europa.eu/> excepto cuando se indica otro enlace.

Treaty establishing the European Economic Community (Treaty of Rome), 1957.

Council Decision (71/143/EEC) setting up machinery for medium-term financial assistance, Official Journal L73, 27 March 1971.

Regulation (EEC) N.º 397/75 of the Council concerning Community loans, Official Journal L46, 20 February 1975.

Regulation (EEC) N.º 398/75 of the Council implementing Regulation (EEC) N.º 397/75 concerning Community loans, Official Journal L46, 20 February 1975.

Council regulation (EEC) N.º 682/81 adjusting the Community loan mechanism designed to support the balances of payments of Member States, Official Journal L73, 19 March 1981.

Council regulation (EEC) N.º 1131/85 amending Regulation N.º 682/81 adjusting the Community loan mechanism designed to support the balances of payments of Member States, Official Journal L118, 1 May 1985.

Council regulation (EEC) N.º 1969/88 establishing a single facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal L178, 8 July 1988.

Council regulation (EC) N.º 332/2002 establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal L53, 23 February 2002.

Council Decision 2007/436/EC, Euratom on the system of the European Communities' own resources, Official Journal L163, 23 June 2007.

Council regulation (EC) N.º 1360/2008 amending Regulation (EC) N.º 332/2002 establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal L352, 31 December 2008.

Council regulation (EC) N.º 431/2009 amending Regulation (EC) N.º 332/2002 establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal L128, 27 May 2009.

Decision ECB/2009/16 of 2 July 2009 on the implementation of the covered bond purchase programme, Official Journal L175, 4 July 2009.

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C83, 30 March 2010.

Council Regulation (EU) N.º 407/2010 establishing a European financial stabilisation mechanism, Official Journal L118, 12 May 2010.

Decision ECB/2010/05 establishing a securities market programme, Official Journal L124, 20 May 2010.

EFFS Framework Agreement, 7 June 2010, PARIS-1-1075295-v16, www.efsf.europa.eu.

EFFS (2011): EFFS Articles of incorporations, 6 December, www.efsf.europa.eu/attachments/efsf_articles_of_incorporation_en.pdf.

Eurostat decision 13/2011 on deficit and debt: "The statistical recording of operations undertaken by the EFFS", 27 January 2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-27012011-AP/EN/2-27012011-AP-EN.PDF.

European Council Decision 2011/199/EU of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro, Official Journal L91, 6 April 2011.

German Federal Constitutional Court: Press release no. 55/2011, 7 September 2011, www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg11-055en.html

Communication from the Commission: A roadmap to stability and growth, COM(2011) 669 final, 12 October 2011.

Decision ECB/2011/17 on the implementation of the second covered bond purchase programme, Official Journal L297, 16 November 2011.

European Commission proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area, COM(2011) 819 final, 23 November 2011.

Treaty Establishing The European Stability Mechanism, T/ESM 2012/en 1, www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf.

Memorandum of Understanding (MoU) between the European Commission, Greece and the Bank of Greece on Greek debt exchange, 1 March 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-03-01-greece-mou_en.pdf

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Action for stability, growth and jobs, COM(2012) 299 final, 30 May 2012.

Conclusiones y declaraciones del Consejo de la Unión Europea

Disponibles en www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions o en www.consilium.europa.eu/press/press-releases/economic-and-financial-affairs?BID=93&lang=en.

Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 11 February 2010.

Council conclusions of ECOFIN meeting of 16 February 2010, 6501/10 (Presse 30).

Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 25 March 2010.

Statement by the Eurogroup, 2 May 2010.

Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 7 May 2010.

Council conclusions of ECOFIN meeting of 9 and 10 May 2010, 9596/10 (Presse 108).

European Council conclusions, 28-29 October 2010, EUCO 25/1/10 Rev 1.

Eurogroup Statement: General features of the future mechanism, 28 November 2010.

European Council conclusions, 16-17 December 2010, EUCO 30/1/10.

Statement Euro Area Heads of State or Government, 2 March 2011.

Conclusions of the Heads of State or Government of the Euro Area of 11 March 2011, PCE 67/11.

European Council conclusions, 24-25 March 2011, EUCO 10/1/11.

Eurogroup statement, 20 June 2011.

Statement by the Heads of State or Government of the Euro Area and EU institutions, 21 July 2011.

European Council conclusions, 23 October 2011, EUCO 52/1/11.

Eurosummit statement, 26 October 2011.

Statement by the Euro Area Heads of State or Government, 9 December 2011.

Eurogroup statement, 21 February 2012.

Statement by the Euro Area Heads of State or Government, 2 March 2012.

Eurogroup statement, 30 March 2012.

Council conclusions of ECOFIN meeting of 15 May 2012.

Eurogroup statement on Spain, 9 June 2012.

Otra bibliografía (en orden alfabético)

Aitkenhead, D. (2012): "Christine Lagarde: can the head of the IMF save the euro?", *The Guardian*, 25 May.

Barroso, J. M. D. (2012): *The European way forward: Leadership and ownership*, Speech/12/351, Florence, 9 May.

European Central Bank (2009a): Press release of 4 June 2009 on *Purchase programme for covered bonds*.

-- (2009b): *ECB Monthly Bulletin*, June 2009, www.ecb.int/pub/mb/html/index.en.html.

-- (2010a): ECB press release of 10 May on measures to address severe tensions in financial markets (SMP), www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr100510.en.html.

-- (2011): Press release of 3 November on *Details of its new covered bonds purchase programme (CBPP2)*.

-- (2012a): *ECB webpage*, www.ecb.europa.eu

-- (2012b): *Liquidity analysis*, www.ecb.int/mopo/liq/html/index.en.html.

-- (2012c): *ECB Statistical Data Warehouse*, <http://sdw.ecb.int>.

-- (2012d): *ECB Statistics Pocket Book*, <http://sdw.ecb.int>.

European Commission (2010a): *European Economy. Occasional Papers*, "The Economic Adjustment Programme for Greece", N.º. 61, May 2010, Brussels, ISBN: 978-92-79-15074-6 ISSN: 1725-3195.

-- (2010b): *European Stability Mechanism (ESM) – Q&A*, MEMO/10/636, 1 December 2010.

-- (2012a): *DG ECFIN page on the Balance of Payments*, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm

-- (2012b): *ECFIN page on the Greek Loan Facility*, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/greek_loan_facility/index_en.htm

-- (2012c): *DG ECFIN page on Greece*, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/greece_en.htm

-- (2012d): *DG ECFIN page on the EFSM*, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm

-- (2012e): *Economic forecast Spring 2012*, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/index_en.htm.

- (2012f): *Statement for Schuman day, 9 May 2012 – Time to decide: action for growth, action for jobs*, MEMO/12/313, 8 May 2012.
 - European Council (2010): EU MEMO/10/173 of 10 May on *The European Stabilization Mechanism*.
 - (2012): *Council Factsheet - Treaty establishing the European Stability Mechanism*, 2 February, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/127788.pdf.
 - European Financial Stability Facility (2011a): Press Release: *EFSF amendments approved by all Member States*, 13 October.
 - (2011b): *EFSF guidelines on Precautionary Programmes*, EFSF, 29 November.
 - (2011c): *EFSF guidelines on interventions in the secondary market*, EFSF, 29 November.
 - (2011d): *EFSF guidelines on Primary Market Purchases*, EFSF, 29 November.
 - (2011e): *EFSF guidelines on Recapitalisation of Financial Institutions (FIs) via loans to non-programme countries*, EFSF, 29 November.
 - (2011f): *Terms and Conditions for Maximising the capacity of the EFSF*, EFSF, 29 November.
 - (2011g): Press Release: *Maximising EFSF's capacity approved*, 29 November.
 - (2012a): *EFSF webpage*, www.efsf.europa.eu
 - (2012b): *EFSF Frequent asked questions* (version of 28 March 2011 and version of 30 March 2012): www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf
 - International Monetary Fund (2010a): Press Release N.º. 10/188: *IMF Welcomes European Actions to Stabilize Euro Area*, 9 May.
 - (2010b): Press Briefing by IMF First Deputy Managing Director John Lipsky on *the Euro Countries Stabilization Measures*, 10 May.
 - (2011): *IMF Survey online: "EU to Channel €200 bln to IMF to Strengthen Global Safety Net"*, 9 December.
 - (2012a): *IMF Survey online: "IMF to Double Lending Power as Pledges Top \$430 Billion"*, 20 April.
 - (2012b): *IMF factsheet: Stand-by Arrangement*, www.imf.org/external/np/exr/facts/sba.htm, April.
 - (2012c): *IMF factsheet: Extended Fund Facility*, www.imf.org/external/np/exr/facts/eff.htm, April.
 - (2012d): *IMF factsheet: The IMF and Europe*, www.imf.org/external/np/exr/facts/europe.htm, April.
 - (2012e): *IMF factsheet: The IMF Quotas*, www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm, March.
 - (2012f): *IMF Survey Magazine "IMF to Double Lending Power as Pledges Top \$430 Billion"*, 20 April.
 - (2012g): *IMF webpage*, www.imf.org
 - (2012h): *Global Financial Stability Report, April 2012*, www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/index.htm.
 - Krugman, P. R. and M. Obstfeld (2009): *International Economics. Theory and Policy*, Pearson International Edition, Boston.
 - Krugman, P. R. (2012): *End this depression now!*, W.W. Norton and company, New York.
 - Pelkmans, J. (2006): *European Integration: Methods And Economic Analysis*, FT Press, ISBN-10: 0273694499.
 - Rehn, O. (2010): *Statement by Commissioner Olli Rehn on today's vote by Slovakia's Parliament rejecting the participation in the loan for Greece*, European Commission MEMO/10/368, 11 August.
- www.wikipedia.org

La cartelización de la competición política en los referéndums supranacionales: ¿Un desplazamiento coyuntural del clivaje izquierda-derecha?



& **Resumen/Abstract:** *Este artículo se centra en los recurrentes efectos de los referéndums europeos sobre las dinámicas partidistas a nivel nacional, demostrando una tendencia a la cartelización de la competición política, entendida como el acercamiento de las posturas proeuropeas de los partidos en el poder y de los principales partidos de la oposición. Comparando catorce referéndums en seis Estados miembros de la Unión Europea desde la firma del Tratado de Maastricht, el presente artículo señala el refuerzo recurrente del papel de los partidos periféricos a través del desplazamiento coyuntural del clivaje principal que estructura la competición política. La divergencia de objetivos políticos entre una ideología proeuropea y una estrategia de oposición al gobierno nacional limita igual y constantemente la capacidad de los principales partidos de la oposición para movilizar a sus simpatizantes a favor del "Sí", aumentando al mismo tiempo sus probabilidades de hacer frente al faccionalismo. &*

& **Palabras clave:** referéndums europeos, cartelización, clivaje, sistema de partidos, alineamientos políticos.

INTRODUCCIÓN

¿En qué medida los referéndums europeos favorecen la sustitución de las dinámicas de competición tradicional entre el gobierno y la oposición a favor de una tendencia a la cartelización de la competición política? ¿Cómo explicar que, independientemente de su orientación hacia la izquierda o la derecha del espectro político, el principal partido de la oposición se enfrenta en dicho contexto a un mayor grado de división interna y a una dificultad general para movilizar a sus simpatizantes en favor del “Sí”? Desde los años 90 del siglo pasado, varios referéndums han sido organizados en distintos Estados miembros de la Unión Europea, acarreando situaciones de movilización y de politización que contrastan en general con la baja intensidad y escasa participación que caracterizan a las elecciones europeas. Dichas elecciones siguen siendo consideradas por numerosos autores como contenciones de segundo orden (Reif & Schmitt, 1980: 3-44; Franklin *et al.*, 1994: 455-72).

Por el contrario, el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en 1992 mostró intensas batallas y tensiones políticas, tanto en el caso del “*petit oui*” francés (51%) como en el rechazo popular en Dinamarca (50,7%). Los irlandeses se opusieron al Tratado de Lisboa en 2008 (53,4%), mientras que los franceses (54,7%) y los holandeses (62%) votaron en contra de la Constitución Europea en 2005. En aquellos países donde se han organizado referéndums europeos, la persistencia del “consenso permisivo” fue cuestionada (Lindberg & Scheingold, 1970; Mény, 2002: 1-13). La introducción de un recurso inicial a la democracia directa en relación con la aprobación de tratados europeos ha supuesto que los gobiernos tengan que enfrentarse a presiones mayores a favor de una reutilización “políticamente obligatoria” del referéndum por las ratificaciones posteriores, lo que se ha convertido, según Carlos Closa, en un auténtico “campo de minas” para los gobernantes (Closa, 2004; Morel, 2007: 1041-67). En un reciente artículo, Gemma Mateo González también demostró cómo los actores políticos usan la posibilidad de convocar referéndums de manera estratégica (Mateo González, 2008: 121-47).

En el marco de estos debates sobre las dinámicas de politización de los asuntos europeos a nivel nacional, este artículo intenta demostrar empíricamente que los referéndums europeos suponen una tendencia a la cartelización de la competición política, entendida como el acercamiento de las posiciones proeuropeas del partido en el poder y del principal partido o de la coalición de la oposición. Esta tendencia favorece de forma indirecta la sustitución del *modelo de competición*, que caracteriza a las democracias mayoritarias, por un *modelo de colusión política*, más cercano a las dinámicas existentes en las democracias llamadas consensuales. Esa situación, percibida como una colusión entre el gobierno y la oposición acerca de los asuntos europeos, existe también en el marco de las elecciones nacionales o europeas, pero, dada la marginalización de las cuestiones europeas en estos contextos, la cartelización de la competición política queda *latente*, pudiéndose volver *manifiesta* con la introducción del uso de la democracia directa (Petithomme, 2009: 133-39).

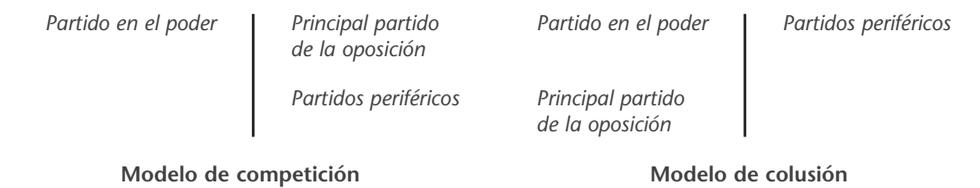
Este artículo se centra en catorce referéndums europeos realizados en seis países desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, y tiene como fin analizar la recurrencia del fenómeno de cartelización y sus principales efectos. Compartiendo a favor del “Sí” el mismo espacio proeuropeo con el partido en el poder, el referéndum impide al principal partido de la oposición jugar su rol de oposición política con sus cartas tradicionales, reforzando indirectamente el estatuto opositor de los partidos periféricos del sistema, revestidos de una situación de partidos “anticartel” (Mair & Katz, 1995: 5-28; Aucante & Dezé, 2008). De esta manera, los objetivos de los partidos periféricos convergen hacia una oposición ideológica a la integración europea y estratégica en contra del gobierno nacional.

Siguiendo estas pistas, el artículo se divide en tres partes. La primera presenta el marco teórico, la perspectiva comparada privilegiada y nuestras hipótesis de trabajo relativas a la cartelización de la competición política y sus principales efectos en función del tipo de partidos considerados. La segunda parte analiza el posicionamiento de los partidos políticos en los catorce referéndums y, finalmente, la tercera demuestra la consistencia de un mayor efecto de la cartelización vinculado con los alineamientos diferenciales entre los principales partidos de la oposición y sus votantes.

LAS DINÁMICAS DE COMPETICIÓN POLÍTICA EN LOS REFERÉNDUMS EUROPEOS: ¿UNA CARTELIZACIÓN INEVITABLE?

El punto de partida de nuestro análisis se podría resumir en pocas palabras si nos referimos al concepto de “poliarquía” forjado por Dahl: en un sistema democrático existe una pluralidad de élites políticas que compiten libremente por el acceso al poder, de tal modo que el partido en el poder gobierna y el principal partido de la oposición, o en su caso una coalición de partidos, se opone al gobierno, tratando de constituir una alternativa creíble de cara a las próximas elecciones (Dahl, 1972). En general, la cooperación entre el gobierno y la oposición en la definición de las políticas públicas, el acercamiento de posiciones entre ambos, se produce con mayor frecuencia en las democracias consensuales, dada la necesidad de formar gobiernos de coalición. Por contra, cuando el partido en el poder goza, en las democracias mayoritarias, de una mayoría absoluta en el Parlamento, la probabilidad de que tal situación se produzca es mucho menor.

No obstante, defendemos que, en el contexto de los referéndums europeos, la estructura de oportunidad creada por el recurso a la democracia directa acerca coyunturalmente las democracias mayoritarias a la práctica de las democracias consensuales en torno al asunto europeo, creando una situación especial: el partido en el poder y el principal partido de la oposición tienen ambos que organizar su campaña electoral en favor del “Sí”, compartiendo de hecho un mismo espacio político (Petithomme, 2008: 24-41). En teoría, el principal partido de la oposición puede elegir oponerse al referéndum europeo y engendrar una *situación de competición* en los asuntos europeos con el gobierno, pero consideramos que en la práctica prefiere normalmente sostener el “Sí”, creando de hecho una *situación de colusión* entre los partidos de gobierno proeuropeos. Dicho de otro modo, el referéndum simplifica la pluralidad de clivajes políticos, reestructurando momentáneamente la competición en torno al eje pro/antieuropeo, entre partidarios del “Sí” o del “No” (Marks & Steenbergen, 2004). En las democracias mayoritarias, la situación de cartelización compartida por los partidos de gobierno traslada indirectamente el clivaje gobierno-oposición, reforzando el papel de los partidos periféricos del sistema, como se perfila en el siguiente esquema:



Nuestra hipótesis inicial relativa a la tendencia a la sustitución de un modelo de competición por un modelo de colusión en los referéndums europeos implica distintos efectos en función del tipo de partidos considerados y de sus situaciones particulares en el sistema de partidos en el momento del referéndum. Para aclarar la cuestión, vamos a diferenciar tres “situaciones” potenciales vinculadas con las posiciones: 1) del partido o de la coalición de partidos en el poder, 2) del principal partido o coalición de la oposición y 3) de los partidos periféricos del sistema. Defendemos que la ideología de un partido influye sobre la elección de su posicionamiento en contra o a favor del referéndum y, lo que es mucho más importante aún, su situación en el marco de su sistema de partido determina el tipo de oportunidades o de desafíos a los que se debe enfrentar. De modo simple, el esquema 2 presenta una tipología relativa a la convergencia/divergencia de objetivos posibles en función del tipo de partido considerado.

Esquema 2. TIPOLOGÍA DE CONVERGENCIA/DIVERGENCIA DE OBJETIVOS EN FUNCIÓN DEL TIPO DE PARTIDO

Ideología	Proeuropea (1)	Antieuropea (2)	
	Partido(s) en el poder (11)	<i>Partido menor en la coalición en el poder (21)</i>	Progobierno (1)
	<i>Principal(es) partido(s) de la oposición (12)</i>	Partidos de la oposición periférica (22)	Antigobierno (2)
			Estrategia

Notas: 11 y 22 = convergencia de objetivos; 12 y 21 = divergencia

Básicamente, los partidos periféricos del sistema se caracterizan por ser partidos cuyas influencias quedan secundarias o coyunturales en la determinación de las dinámicas de competición. Heterogéneos en términos de familias políticas (ecologistas, comunistas, extrema derecha, etc.), se pueden integrar en dos subcategorías principales dependiendo de su relación con el poder: los *partidos menores con potencial de coalición* y los *partidos protestadores*. Por un lado, y en función de sus resultados electorales y de sus dinámicas internas, los partidos menores con potencial de coalición pueden convertirse en “partido clave” para transformar una coalición minoritaria en mayoritaria o, por el contrario, pueden quedarse sin influencia política, de tal modo que la fijación de sus elecciones estratégicas e ideológicas dependerá mucho más de la evolución del contexto político.

Por otro lado, los partidos protestadores, ejerciendo potencialmente una “capacidad de chantaje” sobre la estrategia de otros partidos, presentan una fuerte predisposición a oponerse tanto ideológicamente a los fines y a las modalidades de la integración europea como estratégicamente al gobierno nacional, por lo que tienden a desarrollar un discurso coherente a favor del “No”, facilitando la movilización de sus simpatizantes (Sartori, [1976] 2005). Para ese tipo de partido, la cuestión central no está tan vinculada con la determinación de la dirección de su posicionamiento en contra o a favor del referéndum, sino más bien con su grado de movilización contra el referéndum y su capacidad de dividir a los defensores del “Sí”. Por consiguiente, una segunda hipótesis de trabajo sería considerar que, sea cual sea el referéndum europeo y el país

considerado, se podría prever que, si las inclinaciones ideológicas y estratégicas de los partidos periféricos convergen en el contexto del referéndum, estos partidos tendrán una fuerte propensión a ejercer presiones importantes en lo referente al campo proeuropeo.

Además, a través de la formación de un “cartel proeuropeo” mediante el acercamiento de posiciones entre los partidos con vocación gubernamental, el referéndum puede favorecer que surja un “déficit democrático” en el seno del principal partido de la oposición, porque la posición de la dirección del partido a favor del referéndum tiende a alejarse de las preferencias potencialmente más críticas de los militantes (Aylott, 2002: 441-61; Maravall, 2003). Manifestando el acercamiento entre el gobierno y el principal partido de la oposición sobre los asuntos europeos, el contexto del referéndum puede favorecer una reacción de distanciamiento de los militantes del principal partido de la oposición hacia sus líderes, creando disensiones que pueden ser instrumentalizadas por las corrientes minoritarias del partido con el fin de reequilibrar las fuerzas internas a su favor. Al debatirse entre su ideología proeuropea y su estrategia de oposición al gobierno nacional, el mensaje del principal partido de la oposición se convierte de hecho en una posición más sutil, más compleja de transmitir a sus simpatizantes. Para evitar las disensiones internas, el principal partido de la oposición puede, alternativamente, elegir dejar al gobierno la iniciativa de la campaña a favor del “Sí”. En cualquier caso, sugerimos una tercera hipótesis según la cual, independientemente del referéndum, del país o del color político del principal partido de la oposición, su situación de colusión con el partido en el poder a favor del referéndum tiende a aumentar su exposición a las disensiones internas y a disminuir su propia capacidad de atracción de sus simpatizantes de acuerdo con su línea oficial.

Con independencia de su posicionamiento a la izquierda o a la derecha del espectro político, el partido en el poder sostiene en general la ratificación del Tratado europeo considerado, ya que en el caso opuesto no tendría ningún interés de recurrir a la democracia directa si no es por una obligación constitucional (Christin *et al.*, 2003: 759-76). Aunque es posible presagiar una importante probabilidad de que el partido en el poder sostenga el “Sí” en la campaña electoral una vez aceptada la organización del referéndum, no se puede, sin embargo, vaticinar su capacidad de ganar. Dada la fuerte probabilidad de que los partidos periféricos favorables al “No” se movilicen con firmeza, y teniendo en cuenta que no se puede esperar que el principal partido de la oposición sepa movilizar activamente a sus simpatizantes a favor del “Sí”, se puede prever que el desenlace del referéndum esté íntimamente vinculado a la capacidad del partido en el poder para movilizar a sus simpatizantes y para reafirmar su mayoría.

Con el fin de comprobar estas hipótesis, analizamos el posicionamiento de los partidos políticos y los alineamientos entre partidos y votantes desde el Tratado de Maastricht (1992-2008) en catorce referéndums europeos y en seis países distintos: Dinamarca, España, Francia, Holanda, Irlanda y Luxemburgo. Nueve referéndums están relacionados con la ratificación de un Tratado europeo, Maastricht, Ámsterdam, Niza o Lisboa; uno en 2000, en Dinamarca, con la adopción del Euro, y cuatro con la Constitución Europea en 2005. La elección de los casos de estudio se justifica a través de la perspectiva del “diseño más diferente” en política comparada, cuyo objetivo es elucidar las causas de desarrollos convergentes a pesar de condiciones y de situaciones iniciales diferenciadas (Sartori, 1991: 243-57). Los casos han sido seleccionados debido a sus notables divergencias en términos de tipo de actitudes hacia la integración europea, fecha de adhesión a la UE, naturaleza de los

sistemas de partidos y número de partidos políticos efectivos. Francia, Holanda y Luxemburgo forman parte de los países fundadores y proeuropeos de la UE, aunque dos de ellos rechazaron la Constitución Europea. España, desde su entrada en la comunidad en 1986, sigue siendo uno de los Estados miembros cuya población sostiene más favorablemente la integración europea. Al contrario, Irlanda y Dinamarca, adheridas a la UE en 1973, constituyen países donde los asuntos europeos han sido politizados de manera notoria en distintas ocasiones, movilizándolo un euroescepticismo importante.

Por tanto, el análisis incluye dos países mayoritarios, cuyos sistemas de partidos se aproximan a un “bipartidismo imperfecto” (Francia y España), y cuatro países con elecciones proporcionales y gobiernos de coalición (Dinamarca, Holanda, Irlanda y Luxemburgo) (Grunberg & Haegel, 2007a; 2007b: 325-49). Holanda y, sobre todo, Luxemburgo presentan rasgos característicos de las democracias consensuales. De igual modo, Dinamarca también se acerca a ese modelo. A nivel parlamentario, el sistema de partidos español está dominado por dos formaciones políticas (PP y PSOE), aunque cuatro partidos menores (uno nacional: Izquierda Unida, y tres nacionalistas: CiU, ERC y el PNV) presentan tanto una capacidad de coalición como de chantaje, consecuencia directa de la estructura cuasifederal del Estado autonómico. Formalmente, un sistema multipartidista, con una tendencia al bipartidismo, domina *de facto* la competición política en Francia, que se estructura alrededor de los dos partidos dominantes (PS y UMP), al mismo tiempo que tres partidos menores están dotados de un potencial de coalición (Modem, PC y Les Verts) y otros dos quedan fuera de la representación parlamentaria, situados a los dos extremos, tratando de utilizar su capacidad de chantaje para influir en la estrategia de competición de los demás partidos (NPA y FN). El sistema multipartidista irlandés se compone de tres partidos mayores (Irish Labour, Fine Gael y Fianna Fáil) y de tres menores (Sinn Féin, Progressive Democrats y Green Party). Aunque el clivaje izquierda-derecha representa un papel menor en la vida política irlandesa, Francia, España e Irlanda se caracterizan por una bipolarización en torno a la existencia de dos partidos dominantes o de una coalición de partidos.

De distinto modo, el Partido Popular Cristiano Social (CSV) domina generalmente la vida política en Luxemburgo desde la Segunda Guerra Mundial, aunque ha tenido que gobernar en coalición con los socialistas (LSAP) desde 1984 hasta 1999 y con los centristas (DP) desde 1999 hasta 2004. En Dinamarca, como en Holanda, seis o siete partidos pueden acceder al gobierno; la competición política se estructura normalmente en torno a dos grupos de coaliciones: por un lado, la izquierda y el centro (SD, RV, CD, KD en Dinamarca, y PvdA, GL en Holanda), y por otro lado, la derecha (Venstre y Conservadores en Dinamarca, CDA, VVD, D66 en Holanda), los cristiano-demócratas y los liberales, lo que implica una alternancia entre ambos tipos de coaliciones. Estos dos sistemas de partidos también incluyen importantes partidos periféricos en la extrema izquierda (SP y Alianza Roja-Verde en Dinamarca, Partido Socialista en Holanda) y en la extrema derecha (Partido del Progreso, Partido Popular Danés o Lista Pim Fortuyn en Holanda). Así, la inclusión en el análisis empírico de cincuenta y dos partidos pertenecientes a seis sistemas distintos proporciona variaciones suficientes para: 1) investigar la incidencia de un fenómeno común de cartelización de la competición política en los referéndums europeos, 2) explicar las razones de esta convergencia potencial y 3) delinear las condiciones a partir de las cuales las mismas tendencias pueden emerger de manera recurrente.

EL POSICIONAMIENTO FORMAL DE LOS PARTIDOS EN LOS REFERÉNDUMS EUROPEOS: ¿LA EMERGENCIA DE UN “CARTEL DEL SÍ”?

Para empezar, la tabla 1 presenta los resultados empíricos del análisis relativo al posicionamiento de los cincuenta y dos partidos en catorce referéndums europeos, utilizando las tres categorías ideal-típicas definidas con anterioridad al referirse a las respectivas “situaciones” de cada partido en su sistema propio en el momento del referéndum. El análisis incluye dieciséis partidos en situación de control del gobierno, diecinueve en situación de principal partido de la oposición, o coalición de partidos de la oposición y diecisiete partidos periféricos, representando siempre más del 90% del total de votos emitidos respectivamente en las últimas elecciones legislativas nacionales. En primer lugar, el análisis comparativo de los referéndums indica que en el 76,5% de los casos considerados, los partidos periféricos han optado por el “No”. En esa categoría, los partidos protestadores de extrema derecha o de extrema izquierda adoptan posiciones antieuropeas de manera sólida, mientras que la actitud de los partidos menores con potencial de coalición parece más ambigua. En efecto, todos los partidos vinculados con la familia de la extrema derecha se oponen de forma sistemática a los referéndums: por ejemplo, el Frente Nacional en 1992 y 2005 en Francia, el Partido del Progreso en 1992, 1993 y 1998, y el Partido Popular danés en 1998, al igual que la Lista Pim Fortuyn (LPF) o el Grupo Wilders en el referéndum constitucional holandés de 2005. Las presiones centrífugas de la derecha soberanista han llevado igualmente al Partido Cristiano Holandés (SGP) a compartir posiciones euroescépticas.

En el otro extremo de los sistemas de partidos, al margen de los partidos socialdemócratas, la oposición a la Unión Europea parece asimismo sólida, sea cual sea el país considerado. Los partidos de la izquierda alternativa con una estrategia de coalición y de conquista del poder, el Partido Comunista Francés en 1992 y 2005, Izquierda Unida y ERC en España, el Partido Socialista Holandés, ADR o Déi Lenk en Luxemburgo, todos ellos se han opuesto a la ratificación de los referéndums europeos propuestos en sus respectivos países. Los partidos comunistas o de izquierda alternativa, a pesar de sus potenciales capacidades de acceso o de participación en el poder, comparten por lo general sobre el asunto europeo el posicionamiento de los partidos de extrema izquierda, los cuales rechazan coaliciones como el Workers Party en Irlanda (1992) y la Alianza Roja-Verde, opuestos al Tratado de Ámsterdam en 1998 y a la adopción del Euro en 2000 en Dinamarca. El Partido Popular Socialista (SP) de Dinamarca es el único que pidió el voto positivo en un referéndum europeo, en este caso a favor del segundo Tratado de Maastricht, en 1993. Ese partido, opuesto al primer Tratado de Maastricht, en 1992, aceptó las concesiones obtenidas a través del Acuerdo de Edimburgo y del Compromiso nacional en el *Folketing*, adoptando una nueva plataforma “Mod Nye Tider” (Hacia Nuevos Tiempos) para diferenciarse de su euroescépticismo anterior. El partido no entró en el gobierno del socialdemócrata Poul Nyrup Rasmussen, pero lo apoyó, aunque divisiones internas lo llevaron a oponerse de nuevo a los referéndums europeos de 1998 y de 2000.

Tabla 1. POSICIONAMIENTO FORMAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN 14 REFERÉNDUMS EUROPEOS (1992-2008)

PARTIDOS EN EL PODER			PARTIDOS PRINCIPALES DE LA OPOSICIÓN			PARTIDOS PERIFÉRICOS DE LA OPOSICIÓN		
Partido	% de votos	Pos.	Partido	% de votos	Pos.	Partido	% de votos	Pos.
1. Maastricht, FR 1992								
Partido Socialista (PS)	34,8	S	Agrupamiento por la República (RPR)	19,2	S	<i>Partido Comunista Francés (PCF)</i>	11,3	N
			Unión por la Democracia Francesa (UDF)	18,5	S	<i>Frente Nacional (FN)</i>	9,7	N
2. Maastricht, IRL 1992								
Fianna Fáil	44,1	S	Fine Gael	29,3	S	<i>Workers Party</i>	5	N
Progr. Democrats	5,5	S	Labour	9,5	S			
3. Maastricht, DC 1992								
Liberales (<i>Venstre</i>)	15,8	S	Partido Socialdemócrata	37,4	S	<i>Partido Popular Socialista (SP)</i>	8,3	N
Conservadores	16	S	Liberales Sociales	5,1	S	<i>Partido del Progreso</i>	6,4	N
			Demócratas Centristas	3,5	S			
			Cristiano-Demócratas	3,5	I			
4. Maastricht 2, DC 1993								
Partido Socialdemócrata	37,4	S	Liberales (<i>Venstre</i>)	15,8	S	Partido Popular Socialista (SP)	8,3	S
Liberales Sociales	5,1	S	Conservadores	16	S	<i>Partido del Progreso</i>	6,4	N
Demócratas Centristas	3,5	S						
C.-Demócratas	3,5	S						
5. Ámsterdam, IRL 1998								
Fianna Fáil	39,3	S	Fine Gael	27,9	S	Independent	6,9	S
Prog. Democrats	4,7	S	Labour	10,4	S	Green Party	3,4	S
6. Ámsterdam, DC 1998								
Partido Socialdemócrata	35,9	S	Liberales (<i>Venstre</i>)	24	S	<i>Partido Popular Socialista (SP)</i>	7,6	N
Liberales Sociales	3,9	S	Conservadores	8,9	S	<i>Alianza Roja-Verde</i>	2,7	N
Demócratas Centristas	4,3	S	Cristiano-Demócratas	2,5	I	<i>Partido del Progreso</i>	2,4	N
						<i>Partido Popular Danés</i>	7,4	N
7. Adopción do Euro, DC 2000								
Partido Socialdemócrata	35,9	S	Conservadores	8,9	S	<i>SP</i>	7,6	N
Liberales Sociales	3,9	S	Liberales 24		S	<i>Alianza Roja-Verde</i>	2,7	N
Demócratas Centristas	4,3	S				<i>Partido Popular Danés</i>	7,4	N
<i>Crist.-Demócratas</i>	2,5	N						
8. Niza 1, IRL 2001								
Fianna Fáil	39,3	S	Fine Gael	27,9	S	Independent	6,9	S
Progressive Democrats	4,7	S	Labour	10,4	S	<i>Sinn Féin</i>		N

Tabla 1. Continuación

PARTIDOS EN EL PODER			PARTIDOS PRINCIPALES DE LA OPOSICIÓN			PARTIDOS PERIFÉRICOS DE LA OPOSICIÓN		
Partido	% de votos	Pos.	Partido	% de votos	Pos.	Partido	% de votos	Pos.
9. Niza 2, IRL 2002								
Fianna Fáil	39,3	S	Fine Gael	27,9	S	Independent	6,9	S
Progressive Democrats	4,7	S	Labour	10,4	S	<i>Sinn Féin</i>		N
10. Constitución Europea, FR 2005								
UMP	34	S	PS	24	S	<i>FN/MNR</i>	11	N
UDF	5	S	Les Verts	4	S	<i>PCF</i>	5	N
11. Constitución Europea, ES 2005								
PSOE	43	S	PP	38	S	<i>IU</i>	5	N
			Liberales Sociales	5,1	S	<i>ERC</i>	2	N
			Demócratas Centristas	3,5	S	Ciu	3	S
			Cristiano-Demócratas	3,5	I	PNV	2	S
12. Constitución Europea, HL 2005								
Cristiano-Demócratas (CDA)	28,6	S	Socialdem. (PvdA)	27,3	S	<i>Partido Socialista</i>	6,3	N
VVD	17,9	S	Izquierda Verde (GL)	5,1	S	<i>Partido Cristiano (SGP)</i>	1,6	N
D66	4,1	S				<i>Lista Pim Fortuyn (LPF)</i>	5,3	N
						<i>Group Wilders</i>	2,1	N
13. Constitución Europea, LUX 2005								
Partido Popular Cristiano Social (CSV)	36,1	S	Partido Socialista (LSAP)	23,4	S	<i>ADR</i>	9,9	N
Partido Democrático (DP)	16,1	S	Déi Gréng	11,6	S	<i>Déi Lenk</i>	1,9	N
14. Lisboa, IRL 2008								
Partido Socialdemócrata	35,9	S	Liberales (<i>Venstre</i>)	24	S	<i>Partido Popular Socialista (SP)</i>	7,6	N
Fianna Fáil	41	S	Fine Gael	22	S	Green Party	4	I
Progressive Democrats	4	S	Labour	11	S	<i>Sinn Féin</i>	6	N
TOTAL	% Sí	31/32		% Sí	28/30		% NO	26/34

Notas. Pos.: Hace referencia al posicionamiento formal del partido. S: partido a favor del referéndum; N: partido opuesto al referéndum; I: indecisión. FR: Francia; ES: España, IRL: Irlanda; DK: Dinamarca; HL: Holanda; LUX: Luxemburgo. Porcentajes de votos reconstruidos a partir de los datos disponibles sobre las últimas elecciones legislativas, consultar [www.electionworld.org]. Los posicionamientos de los partidos han sido definidos a partir de los programas y documentos de campañas electorales, utilizando principalmente los datos del *Comparative Manifesto Project* (CMP).

En contraposición a los partidos caracterizados por sus estrategias de protesta, hay que subrayar la actitud más ambigua de los partidos menores con potencial de coalición. Por ejemplo, a pesar de su carácter secundario en su sistema, el partido Independent irlandés votó siempre a favor de los referéndums europeos en 1998, 2001 y 2002. Estos partidos

alternan normalmente estrategias centrífugas de oposición al poder con evoluciones internas que los llevan a construir coaliciones regionales o nacionales. Como consecuencia de ello, se enfrentan a dilemas parecidos a los del principal partido de la oposición en los referéndums europeos: ideológicamente favorables a la integración europea, en general, también están opuestos estratégicamente al gobierno nacional o tratan de diferenciarse de él, creando divisiones internas y dificultades de transmitir su posicionamiento a sus simpatizantes. Hasta 1990, el Labour Party en Irlanda ilustraba bien este dilema, y en la actualidad podemos citar como ejemplo al Partido Verde Irlandés, que aprobó el primer Tratado de Niza en 2001 (aunque en las legislativas anteriores había perdido toda representación parlamentaria nacional), pero se opuso al Tratado de Lisboa en 2008.

Además, se puede decir que no parece existir una convergencia de posicionamiento compartida por los partidos nacionalistas. Los nacionalistas de izquierda radical, como el Sinn Féin en Irlanda y ERC en España, se opusieron a los referéndums europeos, mientras que, al contrario, los partidos nacionalistas de centro-derecha (CiU y el PNV) aprobaron la ratificación de la Constitución Europea en 2005. En otros términos, todo parece indicar que las izquierdas alternativas son generalmente euroescépticas, aunque no todos los partidos nacionalistas lo son. Del mismo modo, todos los partidos protestadores se oponen con firmeza a la ratificación de los referéndums europeos, pero no todos los partidos menores dotados de un potencial de coalición. En general, los partidos periféricos y, sobre todo en esa categoría, los partidos protestadores se oponen a los referéndums europeos en razón de la convergencia entre sus ideologías críticas hacia la integración europea y sus estrategias de oposición al gobierno nacional.

En segundo lugar, la tabla 1 muestra también que en el 97% de los casos considerados los partidos en el poder toman posiciones a favor del referéndum, así como el 93% de los partidos principales de la oposición. Es decir, en casi todos los referéndums considerados, el gobierno y los principales partidos de la oposición, en general opuestos a nivel nacional, convergen constantemente en el contexto de los referéndums europeos, creando un “cartel del Sí” que desplaza de forma indirecta el clivaje gobierno-oposición y refuerza el papel de los partidos periféricos críticos hacia la integración europea. En el análisis empírico subyace que, entre todos los partidos de gobierno considerados, los cristiano-demócratas en Dinamarca son los únicos que no han definido una posición formal sobre la ratificación de los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam cuando se encontraban en la oposición. En este caso, su oposición a la adopción del euro en 2002 estuvo motivada por preservar su autonomía respecto a sus aliados socialdemócratas y liberales en el poder. A pesar de entrar en coaliciones gubernamentales, la indecisión de este partido se explica por sus características de partido menor con potencial de coalición (el cuarto con coaliciones de centro-izquierda y el tercero con coaliciones de centro-derecha).

Sin embargo, de un modo general, la tabla muestra la recurrencia a un fenómeno de cartelización de la competición política que lleva a los principales partidos de la oposición a elegir casi siempre la primacía de sus objetivos ideológicos proeuropeos sobre sus estrategias de oposición en contra de los partidos en el poder. Esta tendencia constante favorece distintas consecuencias consideradas a continuación; entre ellas, el crecimiento de la diferenciación entre las posiciones de los “partidos del Sí” y el “electorado del Sí”, la fuerte propensión de los principales partidos de la oposición a experimentar disensiones internas y faccionalismo, así como sus dificultades para movilizar a sus simpatizantes.

EL COSTE DE LA CARTELIZACIÓN PARA LOS PRINCIPALES PARTIDOS DE LA OPOSICIÓN

La tendencia a la sustitución del eje de competición tradicional gobierno-oposición por un fenómeno de cartelización no influye sólo en la diferenciación de apoyos positivos a los referéndums entre los partidos y el electorado. En teoría, la cartelización también debe tener un coste importante para los principales partidos de la oposición, según el modelo anteriormente propuesto, porque casi siempre eligen, en la determinación de sus posicionamientos en los referéndums, la primacía de sus objetivos ideológicos proeuropeos, a pesar de tener estrategias paralelas de oposición al partido establecido en el poder. Dicho de otro modo, prevemos cómo, mostrando claramente el acercamiento entre gobierno y oposición sobre los asuntos europeos, el referéndum tiende a crear tensiones inherentes para los principales partidos de la oposición.

En general, según nuestras hipótesis iniciales respecto a la convergencia/divergencia entre objetivos ideológicos y estratégicos en función del tipo de partidos estimados, consideramos que los partidos periféricos, y sobre todo los partidos protestadores, lograrán atraer a sus simpatizantes de acuerdo con la línea del partido. El éxito de los partidos en el poder dependerá en gran medida de su potencial de movilización y de sus capacidades para reafirmar la mayoría gubernamental, mientras que los principales partidos de la oposición generalmente tendrán dificultades. A continuación, la tabla 2 presenta los resultados empíricos relativos a los alineamientos entre partidos y votantes según el tipo de partido político en cada uno de los catorce referéndums europeos considerados. Los alineamientos fueron reconstruidos en los distintos casos a partir de sondeos posreferéndums, basándose en el voto a favor/en contra de los ciudadanos en función de la cercanía con los partidos políticos. La perspectiva comparada utilizada permite destacar tres principales resultados empíricos.

En primer lugar, en coherencia con nuestra hipótesis teórica relativa a la convergencia entre la ideología antieuropea y la oposición al gobierno nacional de los partidos periféricos, la tabla demuestra que esta situación permite a estos partidos gozar de manera recurrente de una fuerte capacidad de atracción de sus simpatizantes del lado del "No". En el conjunto de los catorce referéndums considerados, en treinta y dos sobre treinta y cuatro instancias, los partidos periféricos han atraído a sus simpatizantes de acuerdo con la línea del "No" privilegiada por el partido. Con los datos disponibles, solamente dos partidos periféricos han elegido, en un momento dado, un posicionamiento prorreferéndum, el Partido Popular Socialista (SP) en Dinamarca después del Acuerdo de Edimburgo y el Green Party irlandés en el contexto de la ratificación del primer Tratado de Niza en 2001.

Tabla 2. Alineamientos partidos-votantes en función de la proximidad partidista en 14 referéndums europeos (%)

Tipo de referéndum	Partidos en el gobierno		Principales partidos de la oposición		Partidos periféricos de la oposición			
	Sí	No	Sí	No	Sí	No		
1. Tratado de Maastricht, Francia, 1992	76	24	RPR	38	62	PCF	27	73
			UDF	56	44	Front National	9	91
			Les Verts	47	53			
2. Tratado de Maastricht, Irlanda, 1992	74	26	Fine Gael	74	26	Worker's Party	19	81
	76	24	Labour	70	30			
	82	18	Partido Socialdemócrata (SD)	36	64	Partido Popular Socialista (SP)	8	92
	87	13	Liberales Sociales (RV)	62	38	Partido del Progreso (FP)	45	55
			Demócratas Centristas	66	34			
			<i>Cristiano-Demócratas</i>	58	42			
4. Tratado de Maastricht 2, Dinamarca, 1993	78	22	Liberales (Venstre)	65	35	<i>Partido Popular Socialista (SP)</i>	9	91
	83	17	Conservadores (KF)	47	53	Partido del Progreso (FP)	18	82
	76	24						
	71	29						
5. Tratado de Ámsterdam, Irlanda, 1998	82	18	Fine Gael	67	33	Green Party	46	54
	76	24	Labour	59	41	Sinn Féin	8	92
	73	27	Liberales (Venstre)	65	35	Partido Popular Socialista (SP)	9	91
	81	19	Conservadores (KF)	64	36	Alianza Roja-Verde	8	92
	74	26	<i>Cristiano-Demócratas (KD)</i>	29	71	Partido del Progreso (FP)	15	85
						Partido Popular Danés (DF)	21	79
7. Adopción del euro, Dinamarca, 2000	64	36	Conservadores	76	24	Partido Popular Socialista (SP)	14	86
	82	18	Liberales	78	22	Alianza Roja-Verde	4	96
	58	42				Partido Popular Danés (DF)	13	87
	78	22	<i>Cristiano-Demócratas (KD)</i>					

Tabla 2. Continuación (%)

Tipo de referéndum	Partidos en el gobierno		Principales partidos de la oposición		Partidos periféricos de la oposición		Sí	No
8. Tratado de Niza 1, Irlanda 2001	Fianna Fáil	44	Fine Gael	33	Worker's Party	17	83	
	Progressive Democrats	55	Labour	32	Green Party	13	87	
9. Tratado de Niza 2, Irlanda 2002	Fianna Fáil	26	Fine Gael	76	Worker's Party	36	64	
	Progressive Democrats	82	Labour	57	Green Party	36	64	
10. Constitución Europea, Francia 2005	UMP/UDF	24	PS	45	FN/MNR	4	81	
			Les Verts	43	PCF	6	90	
11. Constitución Europea, España 2005	PSOE	4	PP	72	IU	32	61	
			CiU	62	ERC	5	87	
12. Constitución Europea, Holanda, 2005	Cristiano-Demócratas (CDA)	47	Socialdemócratas (PvdA)	37	Partido Socialista	13	87	
	VVD	51	Izquierda Verde (GL)	54	Partido Cristiano (SGP)	5	95	
13. Constitución Europea, Luxemburgo, 2005	D66	49			Lista Pim Fortuyn (LPF)	33	67	
		51			Group Wilders	12	88	
14. Tratado de Lisboa, Irlanda 2008	Partido Popular Cristiano Social (CSV)	21	Partido Socialista (LSAP)	49	ADR	23	77	
	Partido Democrático (DP)	42	Déi Gréng	48	Déi Lenk	14	86	
N Sí-No (%)	Fianna Fáil	40	Fine Gael	51	Green Party	43	57	
	Progressive Democrats	69	Labour	45	Sinn Féin	5	95	
	30	7				0	34	
	(96,7)	(3,3)		(57,5)	(43,5)	(100)	(0)	

Notas: La tabla presenta los porcentajes de simpatizantes de cada partido que han declarado votar a favor o en contra de cada referéndum considerado, basándose en los siguientes sondeos posreferéndums: Eurobarómetro 38 y 40 (septiembre/octubre 1992, octubre 1993); Flash Eurobarómetro 48; EB 50 (octubre 1998); Nice Treaty Survey Data, Irish Social Science Data Archive (ISSDA), consultar [<http://www.ucd.ie/issda/dataset-info/nicedata.htm>]; EB 56.3 (octubre 2000, solamente Dinamarca); EB168 & EB 171 (julio 2005); EB 245 (julio 2008).

Sin embargo, en esos dos casos especiales, sus partidarios desaprobaban de forma nítida el cambio estratégico elegido por sus líderes: el 91% de los simpatizantes del SP votaron en contra del Tratado de Maastricht 2 y el 87% de los del Green Party irlandés, en contra de Niza 2. De este modo, se puede decir que la gran mayoría de los simpatizantes de los partidos periféricos se movilizan clara y decididamente en contra de los referéndums europeos, rechazándolos en el 100% de los casos incluidos en el análisis. Los partidos periféricos parecen lograr claramente movilizar en contra de la UE, como por ejemplo el Frente Nacional Francés, quien movilizó al 91% de sus simpatizantes, y el SP danés (92%) en 1992, el Sinn Féin irlandés y la Alianza Roja-Verde danesa, que lograron atraer cada uno de ellos al 92% de sus simpatizantes en el contexto de la ratificación del Tratado de Ámsterdam en 1998, o, en el caso de la Constitución Europea, el PCF (90%), ERC (87%), el Partido Cristiano Holandés (95%) y Déi Lenk en Luxemburgo (86%).

En segundo lugar, en coherencia con nuestras hipótesis de trabajo, la tabla 2 subraya las dificultades de los partidos menores con un potencial de coalición, que oscilan entre dinámicas centrípetas y centrífugas, ideología proeuropea y voluntad de castigar al gobierno, según sus dinámicas internas y sus elecciones coyunturales de favorecer objetivos ideológicos o estratégicos. Estas dificultades están ilustradas perfectamente por los dilemas recurrentes del pequeño Green Party irlandés, quien eligió un posicionamiento proeuropeo en favor de la ratificación de los Tratados de Ámsterdam y de Niza 2, aunque en estos dos referéndums sus simpatizantes desaprobaban su línea política, el 54% votó en contra en 1998 y el 64% en 2002, lo que puede explicar por qué el partido se posicionó en contra del Tratado de Lisboa en 2008, una estrategia que amplió su visibilidad pública, pero el coste fue un fortalecimiento de su marginalización en las alianzas nacionales.

Estas contradicciones de los partidos menores son ampliamente compartidas por los partidos ecologistas en distintos Estados miembros, ya que la ideología de su familia política es tradicionalmente favorable a la construcción de una Europa federal posnacional, aunque los partidos verdes quedan, por lo general, en la oposición o como partidos menores de una coalición. En los catorce referéndums considerados, no había ningún partido ecologista en el poder, por lo que muchos de ellos pagaron el coste de la divergencia entre sus objetivos ideológicos proeuropeos y sus estrategias de oposición al gobierno nacional: el 53% de los simpatizantes de Les Verts en Francia votó en contra del Tratado de Maastricht y de la línea de su partido y el 57% lo hizo de nuevo en 2005, así como el 52% de los partidarios de Déi Gréng en Luxemburgo. Más allá de los ecologistas, todos los partidos menores con potencial de coalición parecen experimentar el mismo dilema; por ejemplo, el 71% de los simpatizantes de los Cristiano-Demócratas daneses (KD), un partido que no había definido una posición respecto al Tratado de Ámsterdam, votó en contra, así como el 55% de los partidarios del Labour irlandés en 2008 y el 57% de los seguidores del PNV en España.

En tercer lugar, y de manera más significativa, la tabla 2 señala cómo en la mayoría de los casos los principales partidos de la oposición tienen que pagar un duro tributo a la cartelización, como consecuencia inmediata de sus acercamientos con el partido en el poder y durante la campaña del “Sí”. El análisis empírico permite sostener que los principales partidos de la oposición se enfrentan casi siempre a mayores dificultades a la hora de transmitir sus posicionamientos a sus votantes; por ello, la tabla de análisis muestra claramente realineamientos importantes. En otros términos, los partidos proeuropeos de la oposición tienen muchas más dificultades que los partidos periféricos o los partidos en el gobierno para movilizar a sus partidarios de acuerdo con la línea del partido, un fenómeno que parece recurrente. Es verdad que, en ciertos casos, los principales partidos de la oposición pueden ser relativamente efectivos: por ejemplo, el Fine Gael y el Labour Party irlandés han atraído respectivamente el 74% y el 70% de sus partidarios en el referéndum de 1992 sobre el Tratado de Maastricht. El Fine Gael movilizó también el 76% de su electorado a favor del “Sí”, esta vez para la ratificación del segundo Tratado de Niza, igual que sucedió con el Partido Popular español, que logró el apoyo de una mayoría de sus simpatizantes (72%) a favor de la Constitución Europea.

Sin embargo, en la categoría de los principales partidos de la oposición, la tabla 2 muestra catorce instancias sobre treinta y tres consideradas, en las cuales el electorado de uno de los principales partidos de la oposición desafió la línea de sus representantes parlamentarios. Por ejemplo, el 62% de los electores cercanos del RPR francés (derecha) rechazaron el Tratado de Maastricht, el 68% de los simpatizantes del Labour irlandés (izquierda) se opusieron al Tratado de Niza, y el 55% de los socialistas franceses optaron por la vía del rechazo en 2005. En Dinamarca, el 64% de los electores del Partido Socialdemócrata (DK) desafiaron su línea en 1992; por el contrario, fueron los partidos de derecha los que experimentaron los mismos dilemas, los conservadores (KF) en 1993 (53%) y los cristiano-demócratas (KD) en 1998 (71%). Del mismo modo, en los referéndums constitucionales de 2005, fueron el Partido Socialista (LSAP) en Luxemburgo (51%) y el Partido Socialdemócrata (PvdA) en Holanda (63%) quienes se enfrentaron a las desaprobaciones de sus simpatizantes. Por lo tanto, este dilema no parece estar vinculado a la ideología del partido considerado, sino más bien a su “situación” de principal partido de la oposición, pero también proeuropeo, en el momento del referéndum.

Finalmente, parece existir un evidente nexo entre la capacidad del partido en el poder de reafirmar su mayoría y de movilizar activamente a sus simpatizantes a favor del “Sí” y la determinación del resultado del referéndum. No parece una coincidencia que en la mayoría de los casos en los cuales los partidos en el poder han atraído aproximadamente a más de los dos tercios del voto de sus simpatizantes a favor del referéndum (a saber, en Francia en 1992, en Irlanda en 1992, 1998 y 2002, en Dinamarca en 1993 y 1998 y en España en 2005), los referéndums considerados hayan sido aprobados. Al contrario, cuando la movilización del electorado de los partidos en el poder fue menos clara, los referéndums casi siempre fueron rechazados. Por ejemplo, Fianna Fáil y los Progressive Democrats movilizaron sólo al 56,5% y el 55,1% de sus partidarios en Niza 1 y el UMP al 68,2% en 2005, cuando Fianna Fáil logró movilizar solamente al 60% de sus partidarios a favor de la ratificación del Tratado de Lisboa.

Del mismo modo, el partido dominante de la coalición gubernamental en Dinamarca, los socialdemócratas (SD), no consiguieron atraer a más de dos tercios de sus votantes a favor de la adopción del euro en 2000 (64%), al igual que todos los partidos holandeses en el poder en el referéndum constitucional de 2005: únicamente el 58% de los simpatizantes de los demócratas centristas (CD) siguieron la línea de su partido, el 53% de los cristiano-demócratas (CDA) y el 49% de los del VVD. En consecuencia, el análisis empírico y la perspectiva comparada utilizada permiten

defender que la capacidad de movilización a favor del “Sí” de los partidos en el poder constituye un factor determinante en el resultado del referéndum. Este resultado empírico parece aún más interesante teniendo en cuenta los otros dos efectos definidos con anterioridad, según los cuales los partidos periféricos, y sobre todo los partidos protestadores, presentan por lo general una fuerte capacidad de movilización de sus electorados a favor del “No”; y al contrario, dada la divergencia entre sus objetivos ideológicos y estratégicos, no se puede esperar que los principales partidos de la oposición muestren una capacidad de movilización determinante a favor de la victoria del “Sí”.

En última instancia, la tabla 3 señala el grado de alineamiento de los votantes en función del tipo de partido. La tabla muestra con claridad que en las treinta “situaciones” consideradas de partidos en el poder, los votantes siguieron la línea proeuropea de su partido en el 96,7% de los casos, con un 94% para los partidos periféricos y solamente un 57,5% para los principales partidos de la oposición. Así, en el 42,5% de los casos, los simpatizantes de los principales partidos de la oposición se oponen a la línea proeuropea de su partido, lo que confirma bien que estos desafíos recurrentes están vinculados con la “situación” del partido en su sistema. En el conjunto de los catorce referéndums incluidos en el análisis, de media, el 84% de los simpatizantes de los partidos periféricos apoyaron la línea de su partido, el 71,5% en lo referente a los partidos en el poder y el 54,6% en el caso de los principales partidos de la oposición.

Tabla 3. Grado de alineamiento de los votantes en función del tipo de partido

	<i>Partidos en el poder</i>	<i>Principales partidos de la oposición</i>	<i>Partidos periféricos de la oposición</i>
% de alineamientos partidos-votantes (N)	96,7% (30)	57,5% (19)	94% (32)
% medio de simpatizantes apoyando la línea de su partido	71,5% (Sí)	54,6% (Sí)	84% (No)
% de alineamientos “positivos”: >75% (N)	48% (15)	9% (3)	76% (26)
% de alineamientos “medios”: entre 66-74% (N)	23% (7)	15% (5)	6% (2)
% de alineamientos “negativos”: <66% (N)	29% (9)	76% (25)	18% (6)
Total	100% (31)	100% (33)	100% (34)

De Vreese y Semetko consideran que un alineamiento positivo corresponde a la capacidad de un partido dado a atraer a más de dos tercios de sus votantes de acuerdo con su línea, un alineamiento medio hace referencia al 66-74%, y un alineamiento negativo corresponde a la situación en la cual el partido moviliza a menos del 66% a favor del “Sí” o del “No” (De Vreese & Semetko, 2004: 699-722). Siguiendo esta clasificación, la tabla 4 conclusiva confirma nuestra demostración: en el 76% de los casos, los partidos periféricos consiguen forjar alineamientos positivos, mostrando su fuerte capacidad de movilización a favor del “No”; por el contrario, en el 76% de los casos son alineamientos negativos los que predominan en los principales partidos de la oposición, corroborando los dilemas asociados a sus posicionamientos, la divergencia de sus objetivos y sus dificultades para movilizar a favor del “Sí”. Los resultados de los partidos en el poder son menos claros, con alineamientos positivos en el 48% de los casos, medios en el 23% y negativos en el 29%, ratificando así que la capacidad de los partidos en el poder de fortalecer una campaña electoral dinámica que permita conseguir alineamientos positivos de sus votantes a favor del “Sí” sigue siendo determinante.

CONCLUSIÓN

Este artículo ha analizado la tendencia caracterizada por la sustitución de un modelo de competición política por un modelo de colusión en los referéndums europeos. A través del análisis comparativo de catorce referéndums en seis países distintos desde el Tratado de Maastricht, se ha demostrado la recurrencia de un fenómeno de cartelización de la competición política, entendido como la convergencia coyuntural de los posicionamientos proeuropeos de los partidos en el poder y de los principales partidos de la oposición. Esta situación recurrente se explica por la estructura de oportunidad vinculada con la democracia directa y la simplificación de líneas de competición que implica con ello, mostrando con claridad la convergencia entre los partidos de gobierno, lo que crea una situación en la cual se enfrentan el “cartel del Sí” y los partidos periféricos de la oposición favorables al “No”, cuyo papel queda indirectamente reforzado.

La cartelización de la competición política favorece un primer efecto indirecto relacionado con la diferenciación creciente entre el posicionamiento de la mayoría de los partidos políticos y las preferencias expresadas por los ciudadanos, lo que mediatiza en cierto modo la visión reflejada por Carlos Taibo de un clivaje sociológico entre las élites europeístas y los ciudadanos nacionales (Taibo, 2004). Cuando la convergencia de sus objetivos ideológicos y estratégicos permite tanto a los partidos periféricos como a los partidos en el poder definir un posicionamiento coherente, la divergencia entre una ideología proeuropea y una oposición estratégica al gobierno nacional caracterizan generalmente la “situación” de los principales partidos de la oposición. La cartelización de la competición política crea efectos recurrentes en la mayoría de los referéndums considerados, confirmando la fuerte capacidad de los partidos periféricos de movilizar a sus simpatizantes a favor del “No” y las dificultades repetitivas de los principales partidos de la oposición a movilizar a favor del “Sí”, lo que implica, dadas estas dos tendencias, la centralidad del grado de movilización de los partidos en el poder en la determinación del resultado del referéndum.

BIBLIOGRAFÍA

- Aucante Yohann y Alexandre Dezé, eds. 2008. *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales: Le modèle du parti-cartel en question*. París: Presses de Sciences Po.
- Aylott Nicholas. 2002. *Let's Discuss this Later: Party Responses to Euro-division in Scandinavia*, *Party Politics* 8: 441-61.
- Christin Thomas, Simon Hug y Pascal Sciarini. 2003. "Interests and information in referendum voting: An analysis of Swiss voters", *European Journal of Political Research* 41: 759-76.
- Closa, Carlos. 2004. *La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Dahl, Robert. 1972. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- De Vreese, Claes H. y Holli Semetko. 2004. "News Matters: Influences on the Vote in a Referendum Campaign", *European Journal of Political Research*, 43: 699-722.
- Elias Norbert. 1991. *La société des individus*. París: Fayard.
- Franklin Mark, Michael Marsh y Lauren McLaren. 1994. "Uncorking the Bottle: Popular Opposition to European Unification in the Wake of Maastricht", *Journal of Common Market Studies* 32: 455-72.
- Grunberg Gérard y Florence Haegel. 2007a. *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*. París: Presses de Sciences Po.
- Grunberg Gérard y Florence Haegel. 2007b. "Le bipartisme imparfait en France et en Europe", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 14: 325-39.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindberg Leon y Stuart Scheingold. 1970. *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mair Peter y Richard S. Katz. 1995. "Changing Models of Party organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party", *Party Politics*, 1: 5-28.
- Maravall, José María. 2003. *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Marks, Gary y Steenbergen, Marco, eds. 2004. *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mateo González, Gemma. 2008. "La política nacional y los referendos para ratificar el Tratado Constitucional Europeo". *Revista Española de Ciencia Política*, 18: 95-120.
- Mény, Yves. 2002. "De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges", *Journal of Common Market Studies*, 41: 1-13.
- Morel Laurence. 2007. "The Rise of Politically Obligatory Referendums. The 2005 French Referendum in Comparative Perspective", *West European Politics*, 30: 1041-67.
- Petithomme Mathieu. 2008. "La despolitización de la política europea y el dilema del déficit democrático", *Cuadernos Europeos de Deusto*, 27: 24-41.
- Petithomme Mathieu. 2009. "Les effets de l'intégration européenne sur les partis politiques nationaux: une perspective comparée", *Politique Européenne*, 29: 133-39.
- Reif Karl y Hermann Schmitt. 1980. "Nine Second Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results", *European Journal of Political Research*, 8: 3-44.
- Sartori Giovanni. [1976] 2005. *Parties and party systems. A framework for analysis*. London: ECPR Press.
- Sartori Giovanni. 1991. "Comparing and Miscomparing", *Journal of Theoretical Politics*, 3: 243-57.
- Taibo, Carlos. 2004. *No es lo que nos cuentan. Una crítica de la Unión Europea realmente existente*. Barcelona: Ediciones B.

La incidencia de la voluntad de autor y víctima en materia de ley aplicable a las obligaciones no contractuales: análisis de la normativa comunitaria



& *Resumen/Abstract:* Este trabajo tiene por objeto el análisis del artículo 14 del Reglamento Roma II, regulador del ejercicio de la autonomía de la voluntad en materia de ley aplicable a las obligaciones extracontractuales a nivel internacional. Se analiza, por un lado, su ámbito material de aplicación y, por otro, sus caracteres, especialmente la elección de ley ex ante y ex post, así como los límites al ejercicio de la autonomía de la voluntad por el responsable del daño y la víctima. **&**

& *Palabras clave:* obligaciones extracontractuales, autonomía de la voluntad, ley aplicable.

I. INTRODUCCIÓN

De todos es conocida la trascendencia de la autonomía de la voluntad en el ámbito de las relaciones jurídicas internacionales, constituyendo las cláusulas de elección de ley una de sus manifestaciones más importantes: las partes, seleccionando como régimen regulador de sus relaciones un concreto ordenamiento jurídico determinante de sus derechos y deberes, se comprometen no sólo a ajustar su comportamiento a lo allí dispuesto, sino a asumir las consecuencias que el régimen regulador seleccionado determine respecto de un eventual incumplimiento.

No resulta extraña la presencia de este tipo de cláusulas en el ámbito de las obligaciones contractuales. Al margen de responder a un principio de eficiencia económica, de previsibilidad y de seguridad jurídica en las transacciones internacionales, funcionando asimismo como estímulo de las actividades de comercio exterior¹, la autonomía de la voluntad opera tradicionalmente en este ámbito precisamente por la propia naturaleza de este tipo de relaciones²: las partes contratantes, habituales participantes en el tráfico comercial internacional, deciden libremente y en un momento dado establecer entre ellas un vínculo de naturaleza contractual. La selección de la ley aplicable se produce, pues, en el marco de una relación previamente asumida por las partes contratantes³: en atención a sus intereses y dentro del marco permitido por el legislador, las partes conforman el régimen de su vínculo, entre otros aspectos y en lo que ahora interesa, la elección de la ley aplicable a sus relaciones jurídico-comerciales, facilitando así una distribución óptima de costes y riesgos, dotando de certeza y seguridad al comercio y eliminando los costes derivados de la aplicación de un régimen jurídico imprevisto o imprevisible.

No sucede lo mismo en el ámbito de las obligaciones no contractuales, donde la selección de la ley aplicable en ejercicio de la autonomía de la voluntad resultó siempre mucho más cuestionada. La razón habría que buscarla posiblemente en el hecho de que el vínculo entre los sujetos, a diferencia de en materia de responsabilidad contractual, se produce en el marco de una relación que no deviene asumida libremente por las partes o por una frente a la otra; o, lo que es lo mismo, en los casos de responsabilidad extracontractual, el responsable del daño y la víctima no se conocen previamente a la comisión del hecho ilícito por parte del primero⁴. No extraña lo expuesto si entendemos como materia no contractual, tal como sucede desde la óptica del sistema español de Derecho internacional privado, toda acción dirigida a reclamar la responsabilidad de un sujeto y llamada a reparar un daño, a solicitar la exoneración de responsabilidad, o en prevención, ya sea responsabilidad por culpa u objetiva, ya derivada de un acto u omisión, esto es, cuando la responsabilidad no se deriva o no se ha producido en el marco de una relación libremente asumida por las partes o por una parte frente a la otra⁵.

La propia normativa reguladora del tráfico privado externo venía reflejando esta situación. Por una parte, escasas dificultades para admitir el ejercicio de la autonomía de la voluntad en el ámbito de las obligaciones contractuales, como muestra el tácitamente derogado artículo 10.5 C.c., que remitía como régimen regulador del contrato, entre otras conexiones, "...a la ley a la que las partes se hayan sometido expresamente...", o el actualmente vigente *Reglamento (CE) núm. 593/2008, del Parlamento y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I)*⁶, cuyo artículo 3 Roma I estima que "...el contrato se regirá por la ley elegida por las partes...". Y, por otra, imposibilidad de ejercicio de la autonomía de la voluntad en el ámbito de la responsabilidad no contractual, como podía verse, por ejemplo, en

el artículo 10.9 C.c., que, a la hora de regular esta materia, se refiere sólo "...a la ley del lugar donde hubiere ocurrido el hecho de que deriven..."⁷.

No obstante lo expuesto, lo cierto es que la autonomía de la voluntad viene de un tiempo a esta parte abriéndose paso en materias en las que tradicionalmente no estaba siendo operativa, básicamente, en ámbitos de corte no patrimonial, como respuesta no sólo a la idea de libertad individual que debe estar presente en estas sedes, sino también como consecuencia inmediata de la revisión del papel de la persona y de sus intereses en la sociedad actual⁸. Es lo que se observa en materia de protección de los incapaces, donde el artículo 15 de la *Convención de la Haya de 13 de enero de 2000 sobre protección de los adultos*, a la hora de regular la figura del posible poder de representación otorgado por el adulto en previsión de su eventual incapacidad futura, permite excluir la aplicación de la ley de la residencia habitual del adulto mediante la elección expresa y por escrito de la ley reguladora de tal poder⁹; en materia de régimen económico matrimonial, como refleja un artículo 9.2 C.c. español cuando prevé que los cónyuges puedan elegir para su regulación entre la ley nacional o la ley de la residencia habitual de cualquiera de ellos; o, en parecidos términos, un artículo 16 de la *Propuesta de Reglamento relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económico matrimoniales*¹⁰; en materia de nombres y apellidos, donde el artículo 10 de la Ley introductoria del EGBGB alemán permite a los padres optar entre la ley nacional de cualquiera de ellos o el ordenamiento jurídico alemán como ley aplicable al apellido del recién nacido; o, en fin, en materia de sucesiones, como muestran los artículos 5 y 6 del *Convenio de la Haya de 1 de agosto de 1989 sobre la ley aplicable a las sucesiones mortis causa*, posibilitando al causante la designación de su ley nacional o de la ley de su residencia habitual como ley aplicable a su sucesión, así como el artículo 17 del *Reglamento del Parlamento y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y los actos auténticos en materia de sucesiones y a la creación de un certificado sucesorio europeo*¹¹.

Las obligaciones no contractuales no son ajenas a esta tendencia a la apertura del juego de la autonomía de la voluntad¹². No puede ser de otra manera, más todavía si tenemos en cuenta la naturaleza dispositiva de muchas de las normas materiales internas relativas a responsabilidad extracontractual: la autonomía de la voluntad como factor a tener en cuenta a la hora de conformar una norma de conflicto reguladora de esta materia se ajusta mejor a la idea de la libertad que preside la posición de la víctima como único legitimado a la hora de tomar la decisión de acudir a los tribunales en orden a someter su pretensión de solicitud de reparación del daño sufrido¹³. De ahí que normativas domésticas hayan ido incorporando la autonomía de la voluntad a la hora de regular las obligaciones no contractuales, como sucede con el artículo 132 de la Ley suiza D.i.pr., o el artículo 42 de la Ley introductoria del EGBGB alemán¹⁴; que lo haya hecho la Propuesta de Convenio del *Grupo Europeo de Derecho Internacional Privado* (artículo 8 GEDIP); o que haya reaccionado del mismo modo el legislador comunitario, como se observa en el *Reglamento (CE) núm. 864/2007, del Parlamento y del Consejo, de 11 de julio de 2007, sobre la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II)*¹⁵.

Así las cosas, dedicaremos este trabajo a la exposición de unas breves reflexiones en relación con el ejercicio de la autonomía de la voluntad en el marco de la normativa comunitaria reguladora de la ley aplicable a las obligaciones no contractuales, precisamente el referido Reglamento Roma II, que es el instrumento básico regulador de la ley aplicable a las obligaciones no contractuales a nivel internacional y que vincula al operador jurídico español y del resto de Estados miembros desde el año 2009. Y lo haremos centrándonos en el artículo 14 Roma II,

cuando estima que "...las partes podrán convenir someter la obligación extracontractual a la ley que elijan...", precepto que, a pesar de figurar posteriormente un artículo 4 Roma II que somete las obligaciones no contractuales a la *lex loci delicti commissi* o a la residencia habitual común de responsable del daño y víctima, no es una norma de conflicto excepcional ni especial, sino que opera como la regla primera y principal del Reglamento Roma II¹⁶.

De acuerdo con lo expuesto, analizaremos brevemente, en primer lugar, y tras determinar en qué materias no opera la autonomía de la voluntad, cuáles son las ventajas que ofrece su juego allí donde se permite (punto II), pasando, en segundo término, por el análisis de las condiciones de su ejercicio (punto III), para terminar señalando cuál es su proyección en la práctica (punto IV).

II. ÁMBITO DE LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD: SUS BONDADES

1. Materias excluidas: reservas a la extensión de la autonomía de la voluntad

Aun cuando, como decíamos, el Reglamento Roma II introduce el ejercicio de la autonomía de la voluntad en el ámbito de las relaciones no contractuales, lo cierto es que lo hace con importantes reservas al excluir de su influencia una serie de materias. Por una parte, obligaciones extracontractuales derivadas de la infracción del Derecho de la competencia¹⁷, y ello con base en la existencia de intereses supraindividuales, como es el interés de ordenación del mercado, que podrían verse indirectamente afectados por la libre elección de las partes: al no permitirse la elección de ley por víctima y responsable del daño se asegura que toda conducta con repercusión en un mercado nacional determinado queda siempre sujeta al ordenamiento jurídico de tal mercado, protegiéndose así el interés del Estado en preservar la organización jurídica de su mercado cuando los actos que generan obligaciones extracontractuales producen allí sus efectos sustanciales¹⁸.

Y, por otra, exclusión de las obligaciones no contractuales derivadas de la infracción de la propiedad intelectual e industrial¹⁹, esta vez atendiendo a la complejidad que introduciría la separación entre la existencia del propio derecho, aspecto siempre sujeto al principio de territorialidad, y su protección extracontractual²⁰. Resultaría difícil de compatibilizar una eventual obligación de pago de una determinada cantidad por haber infringido un derecho inmaterial establecida en la ley elegida por las partes con aquellos casos en los que la ley reguladora de su existencia entiende que tal derecho inmaterial no existe: al someter todos estos aspectos a la *lex loci protectionis* o ley del territorio en el que presuntamente se han infringido los derechos inmateriales, que es lo que hace el artículo 8 Roma II, se garantiza la coherencia en la respuesta del operador jurídico, de mayor dificultad si la ley reguladora del derecho inmaterial y aquella reguladora de la responsabilidad derivada de la vulneración de tal derecho no fuesen la misma²¹.

2. Materias incluidas: la bondad de la autonomía de la voluntad en obligaciones no contractuales

Esta mención expresa que hace el legislador comunitario excluyendo estas materias de la influencia de la autonomía de la voluntad, que, no obstante, puede ser muy discutible dado que no dejamos de estar realmente en el ámbito de daños puramente extracontractuales *inter partes*²², supone, *a sensu contrario*, su admisión en aquellas otras materias que, al igual que sucede con el Derecho de la competencia y la propiedad intelectual e industrial, reciben un tratamiento también especial, como son los daños medioambientales, la responsabilidad por productos, y los cuasicontratos, la gestión de negocios ajenos, el enriquecimiento injusto, y la *culpa in contrahendo*²³. En consecuencia, en todas las materias no expresamente excluidas,

así como respecto de los daños extracontractuales en general, cabe, pues, el ejercicio de la autonomía de la voluntad desde la óptica de la normativa comunitaria, descartando así una interpretación restrictiva del artículo 14 Roma II²⁴.

Distintas razones avalan esta opción por la autonomía de la voluntad escogida por el legislador comunitario.

Primero, porque muchas de las controversias relativas a obligaciones extracontractuales se resuelven por la vía de transacción judicial o extrajudicial. Siendo esto así, no tiene sentido no admitir el ejercicio de la autonomía de la voluntad a la hora de conformar la respuesta a la reparación del daño, más todavía si la libre elección de la normativa reguladora contribuye a una solución pactada de la controversia²⁵.

Segundo, porque la autoridad del Estado donde las obligaciones extracontractuales producen sus efectos sustanciales, representada por su normativa interna relativa a obligaciones no contractuales, no tiene por qué verse menoscabada. Téngase en cuenta que la mayoría de las normativas domésticas reguladoras de las obligaciones no contractuales contienen normas jurídicas materiales internas de naturaleza dispositiva y no imperativa²⁶. Admitida la autonomía de la voluntad a nivel interno, resulta más coherente su admisión también a nivel internacional²⁷, sobre todo si el legislador internacional proporciona los cauces necesarios para dar respuesta a aquellos casos en los que la autoridad del Estado donde se producen los efectos sustanciales del daño pueda verse amenazada por la voluntad de las partes al situar la respuesta a su controversia en los términos de un ordenamiento jurídico extranjero ajeno a las disposiciones de este Estado. De ahí, además de un artículo 14.2 y 3 Roma II, un artículo 16 Roma II que regula la aplicación de las normas materiales imperativas del Estado del foro, esto es, aquellas normas imperativas internas que también lo son a nivel internacional precisamente porque son normas cuya observancia un país considera esencial para la salvaguardia de sus intereses públicos, tales como su organización política, social o económica, hasta el punto de exigir su aplicación a toda situación comprendida dentro de su ámbito de aplicación, y ello, cualquiera que fuese la ley aplicable a la controversia, en lo que ahora interesa, la ley elegida por responsable del daño y víctima.

Tercero, porque, tratándose como se trata de reparar un daño que un individuo ha causado a otro, la autonomía de la voluntad reduce los costes de transacción conflictuales para responsable del daño y víctima respecto de una situación en la que son básicamente los intereses privados de estos sujetos los que están realmente en juego. La libertad de las partes a la hora de conformar su acuerdo de elección de ley les lleva a seleccionar aquel ordenamiento jurídico más favorable a sus intereses, bien porque conocen previamente el contenido de dicha normativa, bien porque están habituados a litigar y a ajustar su comportamiento a las exigencias del ordenamiento jurídico seleccionado, o bien porque su contenido material beneficia a ambas partes²⁸. Entre ellos, un acuerdo a favor de la aplicación de la *lex fori*²⁹, si bien, en la práctica y con carácter general, ello será posible sólo cuando los costes asociados a la prueba de una ley extranjera sean superiores a los beneficios derivados de la aplicación de esta ley extranjera para la parte interesada³⁰. Se dota así de certeza y previsibilidad la determinación del Derecho aplicable, permitiendo de este modo una más adecuada protección de sus intereses desde el momento en que responsable del daño y víctima son los que realmente soportan los riesgos de sus elecciones, y quienes, en consecuencia, se hallan mejor posicionados para valorar el adecuado estándar jurídico de responsabilidad al que quieren verse sometidos³¹.

3. EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD

1. Aspectos generales: identificación de las partes que pueden elegir e identificación de la *ley a elegir*

Tal como estamos viendo, el artículo 14 Roma II habla de que "...las partes podrán convenir someter la obligación extracontractual a la ley que elijan...".

No entra el Reglamento Roma II, en cambio, en la identificación de qué debe entenderse por "...las partes...". En tal sentido, debería hablarse de la presunta víctima, por un lado, y del presunto responsable, por otro, teniendo en cuenta, en este último caso, que el presunto responsable no tiene por qué coincidir necesariamente con la persona que ha producido el daño³². Nada impide admitir, asimismo, en caso de transmisión a terceros del crédito extracontractual y del débito extracontractual, esto es, en supuestos de subrogación en los derechos de la presunta víctima y del presunto responsable, la posibilidad de que las nuevas partes puedan elegir la ley aplicable a su relación jurídica³³.

No entra el Reglamento Roma II tampoco en qué debe entenderse por "...la ley que elijan...". Dado que la norma comunitaria sólo regula la autonomía conflictual, su ejercicio sólo puede estar dirigido a favor de la aplicación de una ley estatal, esto es, un ordenamiento jurídico vigente existente en la actualidad y que no tiene por qué estar vinculado necesariamente con las circunstancias objetivas del caso³⁴: el artículo 14 Roma II no entra en la elección de las partes de regulaciones no estatales, tampoco en los pactos materiales ni en las cláusulas de incorporación por referencia, comportamientos todos éstos que, como manifestaciones del ejercicio de una autonomía de corte material y no conflictual, deben estar sujetos a la *lex causae*, o, lo que es lo mismo, deben realizarse en el marco de la ley aplicable a la relación jurídica controvertida, ya sea ley seleccionada *ex pacto* por las partes, ya la ley aplicable en defecto de pacto³⁵.

Habida cuenta del carácter universal del Reglamento Roma II (artículo 3 Roma II), la ley estatal a elegir puede pertenecer a un Estado de la UE o a un tercer Estado, no existiendo preselección alguna por parte del legislador comunitario orientando o condicionando la actuación de las partes respecto de entre qué leyes pudiera operar la autonomía de la voluntad³⁶, pudiendo asimismo las partes fraccionar el régimen regulador de su obligación no contractual siempre y cuando las respuestas de las distintas leyes estatales elegidas resulten compatibles³⁷. Téngase en cuenta, en fin, que la eventual voluntad de responsable del daño y víctima debe dirigirse a la selección de un determinado ordenamiento jurídico en orden a su aplicación positiva, lo que pone en duda la viabilidad de un acuerdo negativo de leyes entre las partes, esto es, aquel pensado para excluir la aplicación de una ley estatal para regular sus obligaciones no contractuales sin elegir positivamente el ordenamiento jurídico de otro Estado³⁸.

2. Condiciones del acuerdo de elección de ley: elección expresa y/o tácita

Con carácter general, y aunque el Reglamento Roma II no lo refiere específicamente, la existencia y validez del acuerdo de las partes seleccionando una ley reguladora de las obligaciones extracontractuales debe regularse a través de la aplicación analógica de los artículos 10 y 3.5 Roma I: de acuerdo con ello, la validez sustancial del pacto estaría regida por la ley que regularía las obligaciones extracontractuales en caso de que el acuerdo de elección de ley fuera válido, en una suerte de ley hipotética del pacto que supone su aplicación adelantada³⁹, mientras que la validez formal del pacto debería ajustarse, por su

parte y también por analogía con el artículo 9 Roma I, a las leyes allí determinadas. Dado que no es materia incluida en el Reglamento Roma II, la capacidad de las partes para generar un acuerdo de elección de ley debería someterse al artículo 9.1 C.c. español, que remite a la ley personal de víctima y responsable del daño, teniendo en cuenta, en cambio, el artículo 13 Roma I respecto de la protección en sede de obligaciones no contractuales de la doctrina del *interés nacional*⁴⁰.

Con todo, el Reglamento Roma II entra efectivamente a regular ciertos aspectos que afectan al fondo y a la forma del pacto de elección de ley. Cuando el artículo 14 Roma II estima que la elección de la ley aplicable "...debe manifestarse expresamente o resultar de manera inequívoca de las circunstancias del caso....", no sólo establece una previsión legal en orden a facilitar la prueba de un verdadero acuerdo interpartes⁴¹, sino que está reconociendo la posibilidad de una elección expresa o tácita de ley⁴².

Si la elección expresa supone la representación por escrito del acuerdo de voluntades entre responsable del daño y víctima seleccionando un determinado ordenamiento jurídico, lo que es garantía de previsibilidad y seguridad jurídica⁴³, la elección tácita exige la valoración de las circunstancias subjetivas y objetivas del caso controvertido en orden a deducir de ellas la existencia de un acuerdo de voluntades a favor de la aplicación de una concreta ley. Esta operación de búsqueda requiere la valoración de los actos concluyentes de las partes, lo que no es sencillo, más todavía en la ausencia de parámetros establecidos por el legislador en la norma que sirvan de guía al operador jurídico en su labor⁴⁴. Al margen de la existencia de un cúmulo de elementos confluyendo en un determinado ordenamiento jurídico (residencia y/o nacionalidad de las partes, relaciones jurídicas previas entre las partes remitiéndose al mismo ordenamiento jurídico, referencias a instituciones propias de un único ordenamiento jurídico...), podría equivaler a una elección tácita de la ley aquel comportamiento procesal de la víctima planteando en el foro su reclamación en términos de una concreta ley extranjera, acompañada de la actuación procesal del responsable del daño contestando a la demanda en términos de la misma ley extranjera. Más problemas plantea, en cambio, la valoración del comportamiento procesal de las partes a favor de la aplicación de la *lex fori* como equivalente a una elección tácita de esta ley⁴⁵, habida cuenta de la confusión que puede haber con la cuestión de la imperatividad de las normas de conflicto y el régimen del tratamiento procesal del Derecho extranjero⁴⁶.

3. Momento de elección de ley: *ex ante* y *ex post*.

Vemos cómo el artículo 14 Roma II habla de la posibilidad de una elección de ley *ex post* o "...mediante un acuerdo posterior al hecho generador del daño...", empleando el legislador comunitario como referencia el momento del *hecho* y no el momento del daño, lo que tiene sentido desde el momento en que este precepto se proyecta también sobre la gestión de negocios ajenos, el enriquecimiento sin causa o la *culpa in contrahendo*⁴⁷. De acuerdo con ello, el legislador comunitario entiende la validez no sólo de una eventual sumisión tácita a la ley, sino también de una cláusula expresa de elección de ley posterior al hecho generador del *daño*; o, lo que es lo mismo, no habría problemas para admitir un acuerdo que puede ser anterior al daño, pero siempre que sea posterior al *hecho* que produjo o podría producir un daño⁴⁸. Que el legislador comunitario no imponga más límites a los acuerdos posteriores al comportamiento que genera los daños tiene que ver, sin duda, con

el hecho de que, tras la generación del hecho, víctima y responsable del daño ya son conscientes de la posición que ocupan y de hasta dónde pueden convenir.

No sucede lo mismo con los acuerdos de elección de ley *ex ante* o anteriores al nacimiento del hecho generador del daño: el artículo 14 Roma II sólo los permite "...cuando todas las partes desarrollen una actividad comercial..." y siempre que sean en forma de "...acuerdo negociado libremente antes del hecho generador del daño..."⁴⁹. Por un lado, la exigencia de que las partes desarrollen toda una actividad comercial impide cualquier pacto de elección de ley anterior en el que participe un no profesional, como sería un consumidor, un trabajador, un cliente o cualquier particular⁵⁰. Con esta previsión se pretende proteger al sujeto carente de un poder de negociación fuerte, como es un consumidor o un cliente, evitando que la elección de ley, más que producto de la libre negociación, sea impuesta por parte del profesional o comerciante⁵¹. Por otro, la exigencia de que sea "...un acuerdo negociado libremente..." obliga a las partes a elegir la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales caso por caso, no admitiéndose pactos de elección de ley contenidos en condiciones generales u otros documentos estándar predispuestos por un sujeto, normalmente, una empresa o un empresario⁵². La razón vuelve a ser evitar que una de las partes lleve a cabo una imposición de ley a las obligaciones extracontractuales envuelta en un aparente pacto de elección de ley⁵³.

4. PROYECCIÓN DEL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD

Siendo estas las condiciones, otra cosa es que pueda pensarse que la aplicación en la práctica de este artículo 14 Roma II pueda ser escasa⁵³. Por un lado, porque, como ya vimos y en atención a la propia naturaleza del daño, no será frecuente que *ex ante* las partes tengan la oportunidad de elegir la ley aplicable a un daño extracontractual *futuro*. Por otro lado, porque la elección *ex post* tampoco parece muchas veces posible desde el momento en que será difícil que los intereses de víctima y responsable del daño confluyan en la misma ley y, si lo hacen, son altas las probabilidades de que no haya litigio propiamente dicho⁵⁴.

No estamos del todo de acuerdo. Permitir la elección de ley *ex post* posibilita la ubicación de la controversia en los términos de la *lex fori* como normativa mejor conocida por responsable del daño y víctima y que redunde en un menor coste procesal⁵⁶. Respecto de la elección de ley *ex ante*, si bien lo normal es que responsable del daño y víctima no se conozcan previamente al hecho generador del daño, lo cierto es que el artículo 14 Roma II parte del desarrollo de una actividad comercial entre las partes previa al acto ilícito, lo que va a suponer la existencia de una relación o vinculación real entre quienes van a ocupar las posiciones de responsable del daño y víctima. Teniendo esto en cuenta, permitir la existencia de un pacto de elección de ley *ex ante* no debería extrañar, y más cuando su utilidad resulta muchas veces incuestionable⁵⁷.

Veamos dos casos a modo de muestra.

El primero. Piénsese en un contrato que vincula a los sujetos, sometido *ex pacto* o en defecto de pacto a un concreto ordenamiento jurídico, como puede ser el ordenamiento jurídico americano. De acuerdo con el Reglamento Roma II, la ley aplicable a los posibles hechos delictivos que pudieran ocurrir en el desarrollo de su relación contractual podrían regularse por la misma ley que regula su relación contractual: es lo que dice el artículo 4.3 Roma II cuando estima, por un lado, que, "...si del conjunto de circunstancias se desprende que el hecho dañoso presenta vínculos manifiestamente más estrechos con otro país

distinto...” del coincidente con el lugar del daño o de la residencia habitual común de autor y víctima, la obligación no contractual se regulará por la ley de este Estado; y, por otro, que “...un vínculo manifiestamente más estrecho con otro país podría estar basado en una relación preexistente entre las partes, como por ejemplo un contrato, que esté estrechamente vinculada con el hecho dañoso en cuestión...”. Siendo esto así, los hechos delictivos que pudieran ocurrir en el desarrollo de su relación contractual se regularían, en nuestro ejemplo, por la ley americana. No obstante, y con el objetivo de evitar cualquier posibilidad de imposición de *punitive damages* contemplados en el Derecho americano, las partes pueden optar por someter la posible responsabilidad extracontractual a una ley distinta a través de un pacto de elección de ley *ex ante*⁵⁸.

El segundo. Piénsese de nuevo en un contrato que vincula a los sujetos, sometido *ex pacto* o en defecto de pacto a un concreto ordenamiento jurídico. Las partes esta vez sí quieren someter los posibles hechos delictivos que pudieran ocurrir en el desarrollo de su relación contractual a la misma ley que regula esta última relación y lo hacen a través de un pacto de elección de ley *ex ante*⁵⁹. Con ello no sólo evitan posibles problemas de calificación de los hechos, sino que consiguen aumentar la seguridad jurídica de su relación desde el momento en que, a pesar de lo dispuesto en el artículo 4.3 Roma II vinculando la ley aplicable a la responsabilidad no contractual a la ley del contrato, esta respuesta no es segura al estar fundamentada en un concepto jurídico no determinado, como es el de los vínculos más estrechos, a evaluar por el operador jurídico⁶⁰: el pacto de elección de ley elimina la incertidumbre asociada a una cláusula de corrección de carácter excepcional, como es el artículo 4.3 Roma II⁶¹.

5. CONCLUSIÓN

Visto lo visto, una conclusión muy breve, ya para terminar. En una época de revisión del papel del individuo en la sociedad, resulta loable la intención del legislador internacional de ampliar el espectro de materias en las que puede jugar la autonomía de la voluntad. Las obligaciones extracontractuales no podían no ser una de ellas, más todavía, como acabamos de ver, cuando su utilidad en una sede donde se dirimen intereses eminentemente privados resulta incuestionable. La propia evolución de la práctica mostrará el grado de incidencia de la *optio legis* en esta materia y sus necesidades, lo que permitirá al legislador, con las lógicas salvaguardas, seguir avanzando hacia la preeminencia de las decisiones voluntarias de las partes frente a la tutela estatal.

Notas

1. SÁNCHEZ LORENZO, S., "Postmodernismo y Derecho internacional privado", REDI, 1994-II, pp. 557-585, p. 573; JUENGER, F. K./SÁNCHEZ LORENZO, S., "Conflictualismo y Lex Mercatoria en el Derecho internacional Privado", REDI, 2001-I, pp. 15-47, pp. 31-32; JAYME, E., "Identité culturelle et integration: le droit international privé postmoderne", *Rec. des C.*, vol. 251, 1995, pp. 9-267, p. 151.
2. Resolución del Instituto de Derecho Internacional de Basilea de 31 de agosto de 1991 (en *Rev.crit.dr.int.priv.*, 1992, pp. 198-201).
3. DE MIGUEL ASENSIO, P. A., "El régimen comunitario relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales", *Revista Española de Seguros*, núm. 140, 2009, pp. 695-726, par. 15.
4. Poniendo esto de manifiesto, FERNÁNDEZ MASIÁ, E., "Primeras consideraciones sobre el Anteproyecto de Reglamento sobre la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II)", *Actualidad Civil*, núm. 34, sep. 2003, pp. 907-929, par. 17. Por su parte, BOUREL, P., *Les conflits de lois en matière d'obligations extracontractuelles*, París, 1961, p. 18, cuestiona el ejercicio de la autonomía de la voluntad en materia no contractual.
5. STJCE 17-6-1992, As. C-26/91, *Handte*; STJCE 20-1-2005, As. C- 27/02, *Engler*.
6. DOCE 4/7/2008.
7. DE MIGUEL ASENSIO, P. A., "El régimen...", *cit.*, par. 10.
8. VANDER ELST, R., "Liberté, respect et protection de la volonté en droit international privé", en *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, Bruselas, Bruylant, 1993, pp. 507-516; FERNÁNDEZ MASIÁ, E., "Primeras...", *cit.*, par. 16; GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., "Diversification, spécialisation, flexibilisation et matérialisation des règles du droit international privé. Cours général de droit international privé", *Rec. des C.*, vol. 287, 2000, pp. 9-426, pp. 189-190, en referencia a su carácter como forma de especialización de las soluciones.
9. LAGARDE, P., "La Convention de la Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes", *Rev.crit.dr.int.priv.*, 2000, pp. 159-179, pp. 176-177.
10. COM (2011) 125 final.
11. COM (2009) 154 final.
12. A favor de la extensión de la autonomía de la voluntad en responsabilidad no contractual, LANHE-CHALA, K., "Reflexiones sobre el perfil moderno del principio de la autonomía de la voluntad en el sector de las obligaciones derivadas del daño", REDI, 2006, pp. 331-341; FALLON, M., "L'incidence de la volonté sur le droit applicable à la responsabilité no contractuelle", en *Mélanges Dalq. Responsabilités et assurances*, Bruxelles, 1994, pp. 159-188; o BEITZKE, G., "Les obligations delictuelles en droit international privé", *R. des C.*, vol. 115, 1965, pp. 67-146. En la jurisprudencia, véase, p.e., la *Sent. Cour Cass. française de 19 de abril de 1988 o la Sent. Cour Cass. française de 6 de diciembre de 1988*, de las primeras empleando el criterio de la *lex voluntatis* en materia de obligaciones extracontractuales en detrimento del criterio más tradicional de la *lex loci delicti commissi*.
13. DE MIGUEL ASENSIO, P. A., "El régimen...", *cit.*, par. 14; Fernández Masía, E., *cit.*, nota núm. 72; FALLON, M., *cit.*, pp. 159-187; FAUVARQUE-COSSON, B., *Libre disponibilité des droits et conflits de lois*, París, 1996, p. 346.
14. Los distintos ordenamientos jurídico-nacionales vienen admitiendo la autonomía de la voluntad en materia de obligaciones no contractuales, con más o menos diferencias. En algunos, sin restricciones temporales, como expresa el artículo 6 de la *Ley de Países Bajos sobre ley aplicable a obligaciones no contractuales de 2001*. Otros admiten sólo la autonomía posterior al hecho generador del daño, como el artículo 42 EGBGB alemán, el artículo 101 Código belga D.i.pr. de 2004, o el artículo 132 Ley suiza D.i.pr. 1978. En otros ordenamientos jurídicos no se dice nada, silencio que es interpretado normalmente como positivo, como sucede en el ordenamiento jurídico italiano; CARELLA, G., *Autonomia della volontà ed scelta di legge nel Diritto internazionale privato*, Bari, 1999, p. 189.
15. DOCE L 199/40, 31-7-2007.
16. En este sentido, FRANZINA, P., "Il Regolamento Roma II sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali", en *La Unión Europea ante el Derecho de la Globalización*, CALVO CARAVACA, J. L./CASTELLANOS RUIZ, E., (dir.), Madrid, 2008, pp. 299-370, p. 355, que habla de dato puramente formal que no tiene consecuencias sustanciales.
17. El artículo 6 de la *Ley de Países Bajos sobre ley aplicable a obligaciones no contractuales de 2001*, por el contrario, sí admite el juego de la autonomía de la voluntad en esta materia.
18. Garcimartín Alférez, F. J., "La unificación del Derecho conflictual en Europa: el Reglamento sobre ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II)", *Diario La Ley*, núm. 6811, sección doctrina, 31 octubre 2007, ref. D-232, pp. 1-41, par. 22; CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., "El Reglamento Roma II: reglas generales sobre determinación de la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 712, 2009, pp. 835-908, p. 874.
19. Ciertos ordenamientos domésticos sí admiten el juego de la autonomía de la voluntad en esta sede, aunque con límites, como estima el artículo 101 de la Ley suiza D.i.pr. 1978.
20. GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F.J., *cit.*, par. 22.
21. CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, pp. 874-875.
22. DE MIGUEL ASENSIO, P. A., "The Private International Law of Intellectual Property and Unfair Commercial Practices: convergence or divergence?", en *Intellectual Property and Private International Law*, S. Leible/A. Ohly (ed.), 2009, pp. 137-190, espec. pp. 182-187; AMORES CONRADI, M./TORRALBA MENDIOLA, E., "XI tesis sobre el estatuto delictual", en *www.reei.org*, 2004, pp. 1-34, espec. p. 15; PAREDES PÉREZ, J. I., "Sobre la conveniencia de una norma de conflicto bilateral sobre competencia desleal", *AEDIPr.*, 2006, pp. 427-440, p. 440, planteándose la posibilidad, si bien limitada, de admitir la autonomía de la voluntad conflictual en materia de actos de competencia no orientados al mercado.
23. CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, p. 874; Garcimartín Alférez, F. J., *cit.*, par. 22.

24. CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, p. 871, que indica que el artículo 14 Roma II no debe ser objeto de interpretación restrictiva.
25. AMORES CONRADI, M./TORRALBA MENDIOLA, E., *cit.*, p. 30.
26. DE MIGUEL ASENSIO, P. A., “El régimen...”, *cit.*, par. 14.
27. CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, p. 872; FERNÁNDEZ MASIÁ, E., *cit.*, nota núm. 72; FALLON, M., *cit.*, pp. 159-187; FAUVARQUE-COSSON, B., *cit.*, p. 346.
28. CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, p. 871.
29. NYGH, P. E., “The Reasonable Expectations of the Parties as a Guide to the Choice of Law in Contract and in Tort”, *Rec. des C.*, vol. 251, 1995, pp. 269-400, p. 351; FERNÁNDEZ MASIÁ, E., *cit.*, par. 17.
30. FERNÁNDEZ MASIÁ, E., *cit.*, par. 17, que habla de la diferencia entre lo que la parte interesada va a obtener conforme a la ley extranjera y conforme a la *lex fori*.
31. VINAIXA MIQUEL, M., “La unificación de las normas de conflicto en materia de obligaciones extracontractuales en el Reglamento Roma II”, *Iustel. RGDE*, enero 2008, pp. 1-33, p. 16; Fernández Masía, E., *cit.*, par. 17; AMORES CONRADI, M./TORRALBA MENDIOLA, E., *cit.*, p. 14, nota núm. 39.
32. GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. J., *cit.*, par. 25.
33. FRANZINA, P., *cit.*, pp. 355-356; BUREAU, D./MUIR WATT, H., *Droit international privé, Tome II, Partie spéciale*, Presses Universitaires de France (PUF), París, 2007, pp. 363-428.
34. FERNÁNDEZ MASIÁ, E., *cit.*, par. 18; FRANZINA, P., *cit.*, p. 358; GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. J., *cit.*, par. 25.
35. DE MIGUEL ASENSIO, P. A., “El régimen...”, *cit.*, par. 18. Sobre el desarrollo de normas materiales por organizaciones privadas o de naturaleza extranacional en materia de obligaciones no contractuales, véase PALAO MORENO, G., *Responsabilidad civil extracontractual en el Derecho europeo*, Valencia, 2008, pp. 144-166.
36. FERNÁNDEZ MASIÁ, E., *cit.*, par. 18; VINAIXA MIQUEL, M., *cit.*, p. 17. No sucede así en otros sistemas. En el ordenamiento jurídico suizo, p.e., se acepta la autonomía de la voluntad siempre y cuando lleve aparejada la aplicación de la *lex fori*. Al respecto, véase VON OVERBECK, A. E., “Les règles de la loi fédérale suisse sur le droit international privé en matière d’actes illicites”, en *La responsabilidad internacional*, Alicante, 1990, pp. 487-503, pp. 489-490; o BUCHER, A., “Les actes illicites dans le nouveau droit international privé suisse”, en *Le nouveau droit international privé suisse*, Lausana, 1989, pp. 107-141, pp. 115-116, que señala que, teóricamente, lo que busca el legislador suizo con esta restricción es disminuir el riesgo de abuso, si bien la realidad práctica muestra cómo esta solución lo que hace es favorecer la elección de la *lex fori* como normativa que más interesa a las partes implicadas, muchas veces compañías de seguros, permitiéndoles agilizar el desarrollo del proceso o alcanzar un acuerdo extrajudicial.
37. FRANZINA, P., *cit.*, p. 359; CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, p. 875.
38. Así, FRANZINA, P., *cit.*, p. 359.
39. LEIBLE, S., “El alcance de la autonomía de la voluntad en la determinación de la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales en el Reglamento Roma II”, *AEDIPr.*, 2007, pp. 219-239, p. 239; FRANZINA, P., *cit.*, p. 359; KADNER GRAZIANO, T., “Freedom to choose applicable law in Tort: articles 14 and 4.3 of the Rome II Regulation”, en AHERN, J./BINCHY, W. (edit.), *The Rome II Regulation on the applicable law to non contractual obligations*, 2009, pp. 113-132, espec. p. 123.
40. CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, pp. 875-876.
41. CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, p. 873.
42. GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. J., *cit.*, par. 27.
43. FERNÁNDEZ MASIÁ, E., *cit.*, par. 19.
44. De hecho y dadas las dificultades para averiguar la existencia de una elección tácita de ley, aquellos instrumentos que ya preveían esta opción llegaron a considerar la posibilidad de crear una lista relacionando aquellos elementos relevantes que podrían ayudar al operador jurídico a concluir la existencia de una voluntad tácita. Aunque finalmente no se incluyó lista alguna en la versión definitiva del Reglamento Roma I sobre ley aplicable a obligaciones contractuales, sí se consideró en el *Libro Verde sobre la transformación en Reglamento del Convenio de Roma sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales en instrumento comunitario y sobre su actualización de 14 de enero de 2003* (COM (2002) 654).
45. La práctica jurisdiccional alemana entiende como sumisión tácita a favor de la aplicación de la ley alemana el comportamiento procesal de las partes a favor de la *lex fori*. No es ésta la respuesta de otros legisladores, como puede verse en el artículo 11.2 de la Ley austriaca de D.i.pr., el artículo 11.2 de la Ley de Liechtenstein de 1996, o el artículo 8 de la Propuesta de Convenio del GEDIP, estableciendo la imposibilidad de determinar una sumisión tácita a la ley una vez iniciado el proceso y requiriendo que tal elección se materialice de forma expresa.
46. Sobre ello, DE MIGUEL ASENSIO, P. A., “El régimen...”, *cit.*, par. 19. En tal sentido, dudando de la existencia de una elección tácita en este caso, FERNÁNDEZ MASIÁ, E., *cit.*, par. 19; el GEDIP, coherente con su propuesta de admitir sólo la elección expresa de ley (artículo 8 Propuesta GEDIP), advierte de la posible confusión entre la autonomía de la voluntad y el principio dispositivo, que permite a las partes elegir ante el Tribunal la aplicación de la ley del foro y de renunciar a la aplicación de la ley extranjera normalmente competente; véase “Commentaire concernant la proposition pour une convention européenne sur la loi applicable aux obligations non contractuelles - Luxembourg, 1998”, en http://www.drt.ucl.ac.be/gedip/gedip_documents.html, p. 6. En la práctica, véase el caso *Roho c. Caron et autres* (Rev.crit.dr.int.priv., 1989, p. 68), donde la Cour de Cassation francesa consideró la no aplicación de las normas de conflicto del *Convenio de la Haya de 1971 sobre la ley aplicable en materia de accidentes de circulación por carretera*, a favor de la ley francesa porque las partes habían fundado sus pretensiones con base en el Derecho francés.

47. GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. J., *cit.*, par. 27.
48. CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, p. 873.
49. El artículo 6 de la *Ley de Países Bajos sobre ley aplicable a obligaciones no contractuales de 2001* no establece límite temporal. No sucede igual en otros ordenamientos jurídicos domésticos, como el artículo 42 Ley introductoria del EGBGB alemán, que sólo permite los pactos de elección de ley posteriores a la producción del hecho, así como el artículo 132 Ley suiza D.i.pr 1978.
50. STONE, P., "The Rome II Regulation on choice of law in Tort", *Ankara Law Review*, vol. 4, 2007, pp. 95-130, espec. p. 116; GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. J., *cit.*, par. 27; CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, p. 873.
51. DE MIGUEL ASENSIO, P. A., "El régimen...", *cit.*, par. 17; CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, p. 873.
52. GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. J., *cit.*, par. 27; CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, p. 873.
53. CALVO CARAVACA, J. L./CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *cit.*, p. 873; DE MIGUEL ASENSIO, P. A., "El régimen...", *cit.*, par. 17. Téngase en cuenta, en cambio, que el Reglamento Roma I sí permite el juego de la autonomía de la voluntad en materias donde hay una parte débil (contratos de trabajo o de consumo), protegiendo de igual modo a la parte menos fuerte al imponer restricciones; sobre este contraste, De Boer, T. M., "Party autonomy and its limitations on Rome II Regulation", *YPIL*, 2007, pp. 19-29, espec. pp. 27-28.
54. FALLON, M., "Proposition pour une convention européen sur la loi applicable aux obligations non contractuelles", *ERPL*, 1999, pp. 45-68, p. 55; Garcimartín Alférez, F.J., *cit.*, par. 27; AMORES CONRADI, M./TORRALBA MENDIOLA, E., *cit.*, p. 14.
55. GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. J., *cit.*, par. 27; VINAIXA MIQUEL, M., *cit.*, pp. 17-18; Zilioli, Ch., "Choice of law" en *Internationales Umwelthaftungsrecht I. Auf dem Wege zu einer Konvention über Fragen des Internationalen Umwelthaftungsrechts, Tagung des Instituts für Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung des Fachbereichs Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück* am 8. Und 9 april 1994 in Osnabrück, VON BAR, C. (ed.), Munich, 1995, pp. 177-194, p. 185.
56. KADNER GRAZIANO, T., *cit.*, p. 116; NYGH, P. E., *cit.*, p. 351; AMORES CONRADI, M./TORRALBA MENDIOLA, E., *cit.*, p. 14, nota núm. 38.
57. Véase FERNÁNDEZ MASÍÁ, E., *cit.*, par. 20; también, Respuesta del *Max Planck Institut für Ausländisches und Internationales Privatrecht* a la consulta pública sobre el Anteproyecto Roma II, en http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/unit/civil/consultation/contributions_fr.htm, p. 38. Cuestionando los pactos *ex ante*, VON BAR, C., "Environmental Damage in Private International Law", *Rec. des C.*, 1997, pp. 241-412, p. 377.
58. Véase, VON HEIN, J., "Rechtswalfrheit im Internationalen Deliktsrecht", *RabelsZ.*, 2000, pp. 595-613, p. 601; AMORES CONRADI, M./TORRALBA MENDIOLA, E., *cit.*, p. 14, que hace referencia a este autor.
59. Véase, AMORES CONRADI, M./TORRALBA MENDIOLA, E., *cit.*, p. 14, nota núm. 38; NORTH, P., "Choice in Choice of Law", en *Essays in Private International Law*, London, 1993, p. 190. También, Respuesta del Max Planck..., *cit.*, p. 38.
60. AMORES CONRADI, M./TORRALBA MENDIOLA, E., *cit.*, p. 14.
61. DE MIGUEL ASENSIO, P. A., "El régimen...", *cit.*, par. 15.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORES CONRADI, M./TORRALBA MENDIOLA, E. (2004), "XI tesis sobre el estatuto delictual", en *www.reei.org*, pp. 1-34.
- Beitzke, G. (1965), "Les obligations delictuelles en droit international privé", *R. des C.*, vol. 115, pp. 67-146.
- BOUREL, P. (1961), *Les conflits de lois en matière d'obligations extracontractuelles*, París.
- BUCHER, A. (1989), "Les actes illicites dans le nouveau droit international privé suisse", en *Le nouveau droit international privé suisse*, Laussane, pp. 107-141.
- Bureau, D./Muir Watt, H. (2007), *Droit International Privé, Tome II, Partie spéciale*, Presses universitaires de France (PUF), París.
- Calvo Caravaca, J. L./Carrascosa González, J. (2009), "El Reglamento Roma II: reglas generales sobre determinación de la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 712, pp. 835-908.
- CARELLA, G. (1999), *Autonomia della volontà ed scelta di legge nel Diritto internazionale privato*, Bari.
- De Boer, T.M. (2007), "Party autonomy and its limitations on Rome II Regulation", *YPIL*, pp. 19-29.
- De Miguel Asensio, P. A. (2009), "El régimen comunitario relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales", *Revista Española de Seguros*, núm. 140, pp. 695-726.
- De Miguel Asensio, P. A. (2009), "The Private International Law of Intellectual Property and Unfair Commercial Practices: convergence or divergence?", en *Intellectual Property and Private International Law*, LEIBLE, S./OHLY, A. (ed.), pp. 137-190.
- Fallon, M. (1994), "L'incidence de la volonté sur le droit applicable à la responsabilité no contractuelle", en *Mélanges Dalcq, Responsabilités et assurances*, Bruxelles, pp. 159-188.
- FALLON, M. (1999), "Proposition pour une convention européen sur la loi applicable aux obligations non contractuelles", *ERPL*, pp. 45-68.
- FAUVARQUE-COSSON, B. (1996), *Libre disponibilité des droits et conflits de lois*, París.
- Fernández Masiá, E. (2003), "Primeras consideraciones sobre el Anteproyecto de Reglamento sobre la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II)", *Actualidad Civil*, núm. 34, pp. 907-929.
- FRANZINA, P. (2008), "Il Regolamento Roma II sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali", en *La Unión Europea ante el Derecho de la Globalización*, Calvo Caravaca, J. L./Castellanos Ruiz, E. (dir.), Madrid, pp. 299-370.
- Garcimartín Alférez, F. J. (2007), "La unificación del Derecho conflictual en Europa: el Reglamento sobre ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II)", *Diario La Ley*, núm. 6811, ref. D-232, pp. 1-41.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. (2000), "Diversification, spécialisation, flexibilisation et matérialisation des règles du droit international privé. Cours général de droit international privé", *Rec. des C.*, vol. 287, pp. 9-426.
- JAYME, E. (1995), "Identité culturelle et integration: le droit international privé postmoderne", *Rec. des C.*, vol. 251, pp. 9-267.
- JUENGER, F. K./SÁNCHEZ LORENZO, S. (2001), "Conflictualismo y *Lex Mercatoria* en el Derecho internacional privado", *REDI*, pp. 15-47.
- Kadner Graziano, T. (2009), "Freedom to choose applicable law in Tort: articles 14 and 4.3 of the Rome II Regulation", en Ahern, J./Binchy, W. (edit.), *The Rome II Regulation on the applicable law to non contractual obligations*, Martinus Nijhoff, pp. 113-132.
- Lagarde, P. (2000), "La Convention de la Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes", *Rev.crit.dr.int.priv.*, pp. 159-179.
- Lanhe-Chala, K. (2006), "Reflexiones sobre el perfil moderno del principio de la autonomía de la voluntad en el sector de las obligaciones derivadas del daño", *REDI*, pp. 331-341.
- Leible, S. (2007), "El alcance de la autonomía de la voluntad en la determinación de la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales en el Reglamento Roma II", *AEDIPr.*, pp. 219-239.
- NORTH, P. (1993), "Choice in Choice of Law", en *Essays in Private International Law*, Londres, p. 190.
- NYGH, P. E. (1995), "The Reasonable Expectations of the Parties as a Guide to the Choice of Law in Contract and in Tort", *Rec. des C.*, vol. 251, pp. 269-400.
- Palao Moreno, G. (2008), *Responsabilidad civil extracontractual en el Derecho europeo*, Valencia.
- PAREDES PÉREZ, J. I. (2006), "Sobre la conveniencia de una norma de conflicto bilateral sobre competencia desleal", *AEDIPr.*, pp. 427-440.
- SÁNCHEZ LORENZO, S. (1994), "Postmodernismo y Derecho internacional privado", *REDI*, pp. 557-585.

- Stone, P. (2007), "The Rome II Regulation on choice of law in Tort", *Ankara Law Review*, vol. 4, pp. 95-130.
- VANDER ELST, R. (1993), "Liberté, respect et protection de la volonté en droit international privé", en *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage a François Rigaux*, Bruylant, Bruselas, pp. 507-516.
- Vinaixa Miquel, M. (2008), "La unificación de las normas de conflicto en materia de obligaciones extracontractuales en el Reglamento Roma II", *Iustel. RGDE, enero*, pp. 1-33.
- VON BAR, C. (1997), "Environmental Damage in Private International Law", *Rec. des C.*, vol. 268, pp. 291-412.
- VON HEIN, J. (2000), "Rechtswahlfreiheit im Internationalen Deliktsrecht", *RabelsZ.*, pp. 595-613.
- VON OVERBECK, A. E. (1990), "Les regles de la loi federale suisse sur le droit international privé en matière d'actes illicites", en *La responsabilidad internacional*, Alicante, pp. 487-503.
- Zilioli, Ch. (1995), "Choice of law", en *Internationales Umwelthaftungsrecht I. Aauf dem Wege zu einer Konvention über Fragen des Internationalen Umwelthaftungsrechts, Tagund des Instituts für Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung des Fachbereichs Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück am 8. Und 9 april 1994 in Osnabrück*, VON BAR, C. (ed.), Munich, pp. 177-194.

La discapacidad en México: una interpretación general desde la vulnerabilidad social



& *Resumen/Abstract:* El objetivo del artículo es la elaboración de un análisis general, desde la idea de la vulnerabilidad social, para explicar la discapacidad en México como un hecho social. Por tal motivo, se utilizaron algunas opiniones registradas en entrevistas con algunas empresas privadas y organizaciones civiles que tienen en común su vinculación con el tema de la discapacidad. Esto permitió destacar que la discapacidad no es un problema individual ni generado por la ausencia de una norma o ley, sino por la vulnerabilidad social.&

& *Palabras clave:* vulnerabilidad, desafiliación, discapacidad, trabajo asalariado, integración social.

INTRODUCCIÓN

El propósito del artículo es elaborar una reflexión general sobre el tema de la discapacidad en México, considerado como parte de una problemática general, identificada con las transformaciones que ha sufrido el mercado de trabajo, y que se ha caracterizado por la vulnerabilidad y la fragilidad, lo que ha multiplicado las situaciones de exclusión social.

Por tal motivo, el debate sobre la exclusión/inserción social no ha considerado que la vulnerabilidad sea la fase previa de ruptura de los lazos sociales, creada por una fragilidad de las protecciones sociales, gestionadas por el sistema estatal de bienestar.

Pero existen grupos sociales que caen más rápidamente en la fase de ruptura de los lazos sociales, lo que desde un punto de vista sociológico se le ha llamado desafiliación, como es el caso de las personas que sufren algún tipo de discapacidad.

En consecuencia, a pesar del reconocimiento de los derechos de los discapacitados, sus condiciones de vida no han mejorado, porque en México el mercado de trabajo se encuentra dominado por actividades económicas terciarias e informales, caracterizadas por su baja productividad y sus bajos salarios, donde las protecciones sociales están ausentes o tienen una presencia débil.

Por tal motivo, desde un punto de vista general, la condición de asalariado no significa la superación de la precariedad laboral. En otras palabras, la situación de pobreza e incertidumbre es generalizada para amplios grupos sociales, debido a que las políticas económicas neoliberales han logrado la separación entre el estatus de asalariado indefinido y la seguridad social garantizada por el Estado y considerada, a su vez, en las sociedades modernas y democráticas, como derechos sociales, que han formado parte de la ciudadanía.

En una situación de precariedad laboral, los programas de inserción social de las personas que sufren algún tipo de discapacidad resultan problemáticos, porque la condición de trabajador no garantiza la protección de las inseguridades creadas por la economía de mercado, como son el desempleo y el subempleo, la enfermedad, la vejez, etcétera.

Los programas de inserción social promovidos por el Estado han creado una situación de vulnerabilidad permanente porque no tienen la capacidad para trasladar a la mayoría de los vulnerables a la zona de prosperidad y seguridad que se ha reducido en los últimos años por la crisis de la sociedad del trabajo.

El artículo se divide en cinco partes: en la primera parte, se presentan los conceptos teóricos que ayudan a comprender lo que significa vulnerabilidad y desafiliación en las sociedades modernas y que son de utilidad en el análisis de algunos resultados de la evidencia empírica utilizada; mientras, en la segunda parte, la nota metodológica considera la realidad social como una construcción colectiva que permite la elaboración de representaciones sobre la misma, asumidas individualmente y explicadas por la existencia de significados compartidos; en la tercera parte, su contenido se refiere a las opiniones de los representantes de empresas privadas acerca de la posibilidad de contratar trabajadores con discapacidad; en el cuarto apartado, se presentan algunos problemas a los que se enfrentan las organizaciones sociales, clasificadas como tercer sector, en la atención de las personas que sufren algún tipo de discapacidad; en la última parte, aparecen las consideraciones finales, donde se argumenta que la discapacidad como estatuto de pleno derecho no crea de manera automática las condiciones materiales para mejorar el nivel de vida de las personas que la sufren.

1. CONCEPTOS PARA EL ANÁLISIS

El trabajo asalariado indefinido ha llegado a ser importante debido al desarrollo de protecciones sociales gestionadas mediante un sistema de bienestar estatal. Esto fue posible por la transformación de la condición de asalariado en un estatuto de derecho, es decir, los derechos sociales lo protegían de los inconvenientes derivados de la marcha de la economía capitalista (Castel, 2004a).

Por tal motivo, la seguridad social fue considerada como condiciones de posibilidad que permitieron el desarrollo de las capacidades físicas e intelectuales del individuo, lo que finalmente lo transformaba en un ciudadano con derechos (Castel y Haroche, 2003: 19).

La seguridad social permitió que los miembros de una sociedad estuvieran protegidos por redes estrechas de dependencias e interdependencias donde la inseguridad interna provenía de la vulnerabilidad generada por la aparición de una situación de debilitamiento de los lazos o vínculos de interdependencias, que han convertido al asalariado en un desempleado, con las protecciones sociales ausentes, reproduciendo la precariedad y la pobreza (Autés, 2004: 15-16).

Pero en las sociedades modernas existía una tensión entre la igualdad formal derivada de la ley y las desigualdades reales, que tenía su origen en la distribución de las oportunidades materiales realizadas a través del mercado y de las políticas públicas (Durand Ponte, 2010: 25).

De este modo, se atendieron algunas consecuencias negativas creadas por la desigualdad real a través de la configuración de un sistema de protección social, vinculado con la llamada sociedad del trabajo. En otras palabras, los objetivos del pleno empleo significaron la generalización o universalización de los derechos sociales, lo que fue una tarea casi exclusiva del Estado (Offe, 1992: 66-67).

Así quedó definida la ciudadanía social, que en las sociedades democráticas fue parte de un proceso acumulativo, articulado con la vigencia previa de los derechos políticos y civiles (Boudon, 1981: 170-173).

Entonces, el responsable de garantizar los mínimos básicos de protección social para los ciudadanos fue el Estado de bienestar, caracterizado, desde un punto de vista general, por su capacidad de desmercantilización. Es decir, prestaba un servicio como asunto de derecho sin que el beneficiado acudiera al mercado (Esping-Andersen, 1993: 37-41).

Pero las crisis económicas de los últimos cuarenta años han obligado a los Estados nación a adoptar políticas económicas neoliberales, en mayor o menor medida, que han sido favorables a la desregulación de las actividades empresariales y al uso frecuente de su capacidad de mercantilización, para que una parte de los servicios prestados a los ciudadanos dejen de ser un derecho y se conviertan en una mercancía (Iglesias, 2006).

La prestación de algunos de los servicios estatales, como mercancías de parte de las empresas privadas, niegan los derechos sociales, lo que ha favorecido también la generalización de la precariedad de los desempleados y subempleados, dejando de lado también su carácter universal al convertir la política social en una política compensatoria y focalizada, como sucedió en América Latina en los años noventa del siglo XX (CEPAL, 1995: 14).

Por otro lado, la generalización de la precariedad de los desempleados y subempleados ha provocado el uso generalizado de la palabra exclusión o marginación para referirse más a su situación, sin considerar que son resultado de un proceso de ruptura de las ligas establecidas entre el trabajo y las protecciones sociales estatales (Castel, 2004b: 19-27).

Desde un punto de vista sociológico, la exclusión social no es un estado, sino un proceso; por tanto, obliga a usar el término desafiliación. Desafiliación significa la ruptura de redes,

lazos, vínculos con los colectivos que protegían a sus miembros de los riesgos y peligros provenientes de la economía de mercado (Castel, 1997: 42-43).

La desafiliación sería la última parte del proceso que sufrió un desempleado o subempleado; antes estaría en una amplia franja de vulnerabilidad, caracterizada por la precariedad material o la pobreza, donde las protecciones sociales están ausentes o son focalizadas, conviviendo con una franja reducida de trabajadores integrados a la economía de mercado y que gozaron de la mayoría de sus ventajas (Castel, 1995: 31-32).

El fin de la sociedad del trabajo ha significado la precariedad salarial y la negación de los derechos sociales a través de los mecanismos de mercado y de la política social focalizada (Cohen, 2007: 11-21).

Ante la situación descrita, los problemas de integración social se generalizaron y para atender a los individuos que la sufrieron, se han conformado dispositivos que buscaron que la inserción dejara de ser una fase transitoria porque la economía informal o sumergida solamente reproducía las situaciones de subsistencia marginal. Mientras, la economía criminal fue lucrativa; sin embargo, debilitaba los cimientos de la sociedad.

En consecuencia, los dispositivos tienen una doble naturaleza: por un lado, el llamado tercer sector, conocido también como sociedad civil, abarca un universo amplio de actividades no lucrativas, cuya importancia radica en que es un sector donde los individuos pueden adquirir conocimientos y habilidades que les ayuden a crear vínculos con el orden social (Rifkin, 2010:38); por el otro, está reconocerles a las personas que sufren algún tipo de precariedad, y en algunos casos algún tipo de discapacidad, un estatuto de pleno derecho (Roche, 2004: 121).

En el caso mexicano, las desigualdades sociales se han multiplicado; con otras palabras, responden a diferentes causas: desempleo, bajos salarios, preferencia sexual, creencias religiosas, discapacidad (Donzelot, 2003: 132-133).

Los mecanismos o dispositivos utilizados de inserción social de parte del Estado mexicano han sido definidos por la política social focalizada (Arteaga Basurto, 2001), frente a la crisis del empleo formal que ha resultado favorable al crecimiento de las actividades económicas informales (Puyana y Romero, 2009: 52-53); al mismo tiempo, las acciones organizadas de la sociedad civil o del tercer sector se han transformado en otro dispositivo de integración social (Verduzco, 2006).

El otro dispositivo ha sido la norma o ley, es decir, el reconocimiento del estatuto de derecho para los grupos sociales que sufren desventajas sociales, como fue el caso de los discapacitados amparados en la Ley General de las Personas con Discapacidad, publicada en 2005.

En consecuencia, los colectivos que sufrieron algún tipo de discapacidad se encontraban en una situación de vulnerabilidad, es decir, estaban más cerca de la desafiliación, a pesar de la existencia de una política social focalizada; sobre todo, porque existe un mercado de trabajo en crisis, lo que ha provocado una condición de excepción porque la ley tiene problemas para su aplicación y vigencia como parte de la normalidad social, lo cual termina por reproducir una ciudadanía incompleta para los discapacitados (Durand Ponte, 2010: 29).

2. NOTA METODOLÓGICA

En el análisis se consideró que el concepto de vulnerabilidad permite interpretar lo que es la discapacidad; sobre todo porque es una creación de significados realizados de manera social, es decir, no es atribuible a un solo individuo (Gergen y Gergen, 2011: 9). Por tanto, las representaciones y significados del mundo son resultado de las relaciones sociales y, en consecuencia, lo que se considera real es una construcción, donde participan diferentes grupos sociales (Gergen y Gergen, 2011: 12-13).

Pero, desde un punto de vista individual, la persona que suscribe una creencia o decide acerca de una acción es por la existencia de un marco de significados compartidos y, en consecuencia, su naturaleza es social (Goffman, 2006). Con otras palabras, las razones de la acción social están basadas en representaciones compartidas y expresadas mediante el lenguaje (Boudon, 2010: 129-131).

La realidad social se encuentra constituida por las condiciones externas que permiten a los individuos poner en práctica sus procesos cognitivos para la elaboración o transmisión de una representación sobre la misma (Claude Abric, 2004: 11-13). Al mismo tiempo, la externalización de las acciones sociales permite no sólo su repetición, sino su habituación, es decir, su institucionalización (Berger y Luckmann, 1998: 66-75).

Por otro lado, la integración social también significa valores compartidos, así como las normas jurídicas y políticas que responden, desde un punto de vista sociológico, a una integración sistémica, configurada por el ajuste de diversos sistemas que forman a las sociedades (Outhwaite, 2008: 34).

En suma, la sociedad, por un lado, es una realidad objetiva y subjetiva cuando los individuos son conscientes de ella, y, por el otro, cuando la conciencia individual es resultado de la construcción social (Outhwaite, 2008: 55).

Pero la observación de hechos particulares permite el análisis de la sociedad porque encuentra algunas de sus regularidades y ayudan a la elaboración de explicaciones sobre el funcionamiento general de la sociedad (Aguilar Gil, 2010: 143-146).

Por eso, los entrevistados forman parte de una sociedad que ha favorecido la construcción de una representación sobre la vulnerabilidad y la discapacidad, pero desde dos lógicas: la de la empresa privada y de la beneficencia pública, asumida esta última por las organizaciones civiles de atención al universo de los que sufren la discapacidad. Por este motivo, el estudio no se justifica de manera estadística porque se parte del siguiente supuesto: la representación social sobre la discapacidad es compartida por los entrevistados que realizan labores para dicho colectivo y que consideran que es un problema de reconocimiento de derechos o de falta de oportunidades laborales (Lago, 2008).

Para el caso mexicano, la idea o noción de vulnerabilidad social permite construir explicaciones sobre las manifestaciones particulares de la discapacidad, como resultado de la combinación de tendencias generales sobre la vida social en circunstancias particulares, caracterizadas por la existencia de una ciudadanía precaria o débil (Reed, 2011: 5). Esto también significa que la teoría provee de una nueva manera de ver los hechos o acontecimientos (Reed, 2011: 22).

3. EMPRESA PRIVADA Y DISCAPACIDAD

A partir de la década de los noventa del siglo pasado, la economía mexicana ha pasado de un sector industrial predominante a un sector de comercio y servicios hegemónico, que no es ajeno a los problemas de la precariedad laboral (Garza, 2006). Por tal motivo, encontramos que las empresas encuestadas y que han contratado a personal con algún tipo de discapacidad realizan actividades terciarias (cuadro 1).

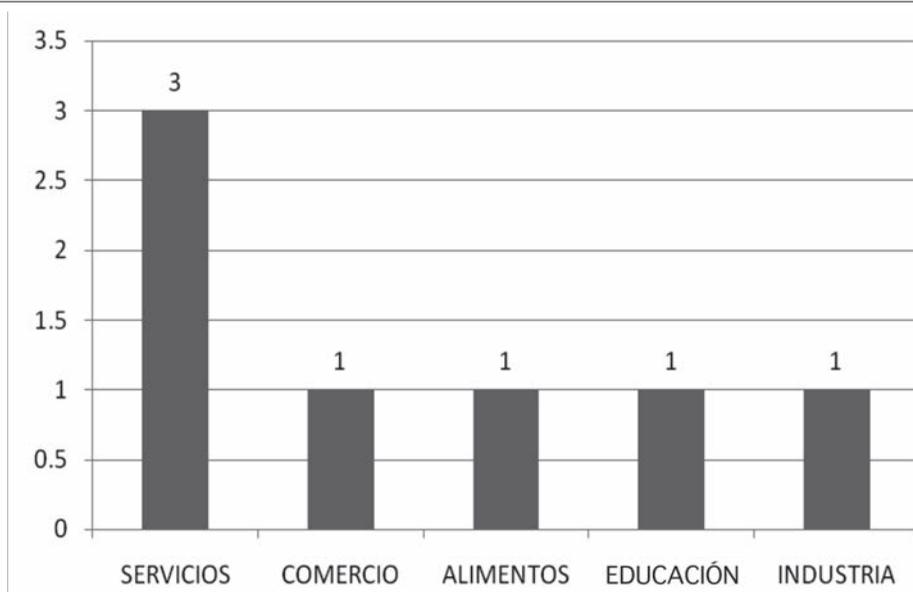
Cuadro 1. Personas discapacitadas empleadas

Tipo de empresa	Persoaas discapacitadas que son trabajadores
Servicios	4
Comercio	2
Industria	1
Total	7

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por INVESPOP.

El número de personas con discapacidad contratadas por empresas particulares es muy reducido, lo que significa que la inserción social por medio de este dispositivo es limitada. Al mismo tiempo, la inserción por el reconocimiento de derechos es incompleta, sobre todo por la falta de un empleo ordinario que demande sus servicios y con un salario que les permita mejorar su calidad de vida.

Por otro lado, en la gráfica 1 se puede observar de manera desagregada el tipo de empresas que han reclutado personal que sufre discapacidad, que en el caso mexicano se trata de empresas de reducido tamaño con una heterogeneidad importante en su organización productiva, pero intensivas en uso de mano de obra, donde la presencia de la tecnología es limitada, y abastece a un mercado de bajos ingresos, cuya población no compra en los grandes negocios (Salas, 2006: 98).

Gráfica 1. Personas discapacitadas empleadas

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por INVESPOP.

Otra consideración a destacar es que, en las empresas de servicios y comercio, el tamaño de su personal no suele pasar de los cincuenta trabajadores; además, su mayor concentración se localiza en la región central del país, lo que refuerza las disparidades regionales (Salas, 2006: 106).

Algunas de las actividades terciarias, como la de los restaurantes y hoteles, preparación de alimentos en las calles, presentan un bajo nivel de asalariamiento debido a que miembros de las familias realizan actividades no remuneradas para el negocio, cuyo propietario tiene un parentesco con ellos.

En suma, se reproduce la dualidad exclusión/inserción, creyendo que el problema de la discapacidad es una desventaja social que se puede resolver mediante la integración en el mercado de trabajo de los individuos que la sufren, sin considerar que este último se caracteriza por la generalización de actividades económicas informales de baja productividad y con bajos salarios (Zapata, 2005: 99-100).

Por otro lado, desde un punto de vista general, los empleadores de personal con discapacidad desconocen la existencia de los incentivos gubernamentales para las empresas que contraten a ese tipo de trabajadores. Esto significa que en México existe un estado de excepción porque en la zona de la vulnerabilidad social no tiene vigencia la ley ni se aplica, lo que reproduce una ciudadanía precaria (Durand Ponte, 2010: 36). Pero aunque algunos de los encargados del funcionamiento de la empresa reportaron conocer la existencia del incentivo fiscal gubernamental, esto no quiere decir que lo utilicen debido a que visualizan desventajas que no alcanzan a convertirse en beneficios (ver cuadro 2), lo que refuerza también las situaciones de excepción.

Cuadro 2. Existencia de incentivo fiscal gubernamental

Tipo de empresa	Conoce la existencia de incentivos fiscales gubernamentales para empresas que contraten a personas con discapacidad (sí)
Servicios	5
Comercio	0
Alimentos	0
Educación	0
Industria	0
Total	5

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por INVESPOP.

La idea de excepción no solamente significa la existencia de deficiencias en la aplicación de las normas o las leyes, sino que hace referencia al funcionamiento parcial del orden socioeconómico que reproduce las situaciones de injusticia social. Por eso, cuando algunos de los entrevistados manifestaron que están dispuestos a contratar a trabajadores con discapacidad se trata más de un buen deseo porque no existe un sustento material; sobre todo, porque el discapacitado es visto como un coste mayor para la empresa que como un beneficio, al argumentar que deben realizar cambios en su infraestructura física (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Cuenta con actividad para discapacitados

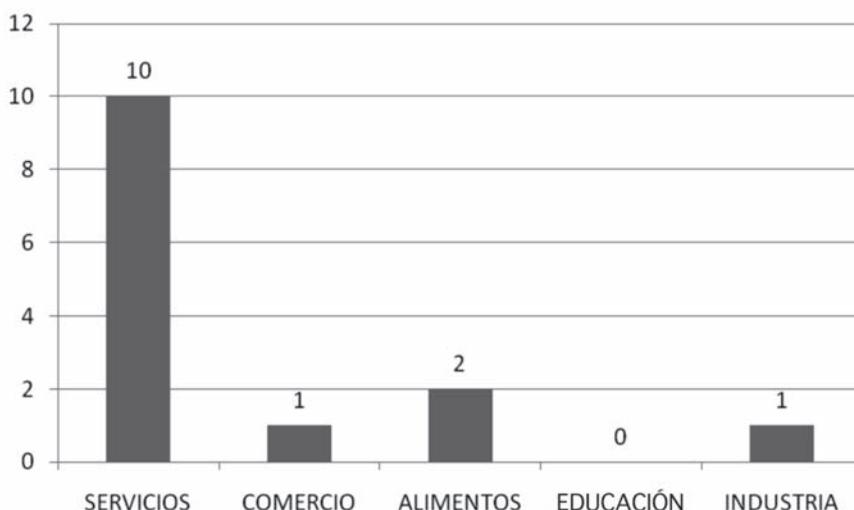
Tipo de empresa	Tiene actividad para discapacitados (sí)
Servicios	10
Comercio	1
Alimentos	2
Educación	0
Industria	1
Total	14

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por INVESPOP.

En el cuadro 3 se puede observar que, de las quince empresas entrevistadas, catorce manifestaron que tienen actividades para que las desempeñen las personas discapacitadas; sin embargo, no lo hacen por dos motivos: no están dispuestos a introducir cambios materiales en sus empresas para adecuarlos a las necesidades de los discapacitados ni tampoco están dispuestos a vincularse con el tercer sector, es decir, las organizaciones civiles que les proporcionan algún tipo de asistencia a los discapacitados para reclutarlos como empleados.

Lo anterior manifiesta la existencia de una fragmentación social que ha sido favorable a la producción y reproducción de la vulnerabilidad, donde no se han podido construir redes entre las organizaciones que crean solidaridad y las organizaciones empresariales que se orientan por el lucro, negando la condición de ciudadanía para grandes franjas de la población mexicana. Empero, esto último es grave para las personas que sufren algún tipo de discriminación física y socioeconómica (Zermeño, 1996: 23-28).

Gráfica 2. Cuenta con actividades laborales para discapacitados.



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por INVESPOP.

En la gráfica 2 se puede ver que las empresas de servicios son las que presentan la mejor disposición para la contratación de personal con discapacidad, lo que, desde otra perspectiva, significa que se ha convertido en una opción para disminuir el monto del desempleo abierto, lo cual incluye al grupo de discapacitados.

Sin embargo, para el colectivo de los discapacitados, su influencia puede resultar limitada debido a que la percepción de los empleadores es que son un coste que puede afectar a sus utilidades a causa de los cambios que se deben introducir para la adecuación física del lugar del trabajo a su tipo de discapacidad, donde la presencia estatal y de las organizaciones civiles es considerada como limitada y ausente porque no se han establecido lazos de colaboración con las empresas.

Pero el problema no solo se puede reducir a la falta de colaboración entre las diferentes organizaciones y a la presencia generalizada de la desconfianza en la utilidad de las normas, sino a que la organización de la economía mexicana es dual. Pequeñas y medianas empresas de baja productividad, donde predomina el trabajo por cuenta propia, coexisten con las grandes empresas, con consecuencias diversas sobre los ingresos de los trabajadores y sus condiciones laborales, lo que ha terminado por fomentar la precarización del empleo en México (Salas, 2006:113).

4. EL TERCER SECTOR Y LA DISCAPACIDAD

Después de la crisis de la sociedad del trabajo, el tercer sector identificado con las diversas organizaciones de la sociedad civil ha sido considerado como una organización que debe realizar dos tareas fundamentales: la asistencia social para los que sufren alguna desventaja social, y la de proporcionar algún tipo de capacitación para la inserción laboral, asumiendo la ideología del capital humano, que sostiene que el conocimiento de los trabajadores es la base del desarrollo de una economía nacional globalizada (Montaño, 2005).

Lo anterior ha sido criticado porque se considera que el fortalecimiento del tercer sector ha sido a expensas del Estado, es decir, resultado de la transferencia de sus funciones sociales sustantivas a organizaciones sociales que otorgan servicios a grupos que sufren la pobreza y la exclusión de manera focalizada (Montaño, 2005: 25).

Pero, sin crear una polémica, se puede afirmar que el tercer sector desempeña actividades sin ánimo de lucro, rescatando el carácter desmercantilizador de la prestación de un servicio considerado como un derecho ciudadano. Lo criticable es que su radio de acción es fragmentado y limitado, negando el carácter universal que tenía el sistema de bienestar estatal (Castel, 2004c: 55-57), sobre todo en un contexto social donde el reconocimiento legal de un estado de desventaja social no garantiza la inclusión social ni la superación de la vulnerabilidad, como sucede en México.

En las sociedades modernas, la tensión existente entre la igualdad formal y la desigualdad social ha sido manejada a través de la existencia de las funciones o protecciones sociales estatales, lo que no termina con la pobreza, pero ayuda a disminuir su potencial destructor de los lazos sociales porque impide que el área de la vulnerabilidad se extienda a una mayor cantidad de individuos (Navarro, 2008: 1-3).

Por otro lado, el tercer sector se orienta por los valores de la solidaridad voluntaria y local, la autoayuda y la ayuda mutua, lo que no se puede considerar como un sustituto de los derechos sociales, aunque algunos neoliberales lo han intentado ver de ese modo (Montaño, 2005: 38).

A pesar de esas limitaciones, el tercer sector desempeña un papel importante en sociedades periféricas o subdesarrolladas, porque la ayuda social estatal es fragmentada y, en consecuencia, no ha alcanzado la condición de un derecho ciudadano vigente que se refleje en el mejoramiento de la calidad de vida para los individuos que sufren algún tipo de vulnerabilidad.

Gráfica 3. Conoce los centros POETA (Programa de Oportunidades para el Empleo a través de la Tecnología en las Américas)



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por INVESPOP.

De las veinte organizaciones civiles entrevistadas dedicadas a la atención de personas con discapacidad, doce no conocían los centros POETA, mientras que ocho sí los conocían. Esto significa que falta una integración de esfuerzos entre organizaciones civiles y estatales para superar la fragmentación que impide una expansión de los beneficios hacia grupos más amplios.

En la gráfica 3, solamente aparece el nombre de 10 organizaciones civiles de atención a la discapacidad; sin embargo, ilustra que algunas no conocen los dispositivos paralelos que pueden ayudar a realizar sus tareas de una manera más eficaz.

Por otro lado, la capacidad de las organizaciones sociales entrevistadas para colocar en un empleo remunerado a los discapacitados que atienden es reducida. En el cuadro 4 se puede observar que solamente siete organizaciones civiles han podido colocar al mes a algunos de los discapacitados que reciben su atención.

Cuadro 4. Personas con discapacidad que logran colocar por mes

Organizaciones de la sociedad civil	Cantidad
Confederación Mexicana de Organizaciones a favor de la Persona con Discapacidad Intelectual	3
Centro de Rehabilitación de Tijuana	10
Centro de Rehabilitación de Quintana Roo	2
Instituto Nuevo Amanecer	1
Centro de Rehabilitación y Educación Especial Ciudad Victoria, Tamaulipas	1
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla	1
Fundación Dime, A.C.	5
Total	23

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por INVESPOP.

Solamente el Centro de Rehabilitación de la ciudad de Tijuana ha logrado colocar en el mercado de trabajo a diez personas, seguido por la Confederación Mexicana de Organizaciones a favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, con tres individuos. Esto quiere decir que su capacidad de incidir en la construcción de soluciones para atender el problema del desempleo entre las personas con discapacidad es baja. Sin embargo, es representativa en una situación donde priva un estado de excepción que favorece la expansión de la vulnerabilidad social.

Con respecto a la modalidad de contratación, indica que, a pesar de contar con un empleo remunerado, la vulnerabilidad no se ha superado, sobre todo porque no se cuenta de manera temporal con algunas de las protecciones sociales como la sanidad, lo que se puede ver en el cuadro 5.

Cuadro 5. Modalidad de contratación

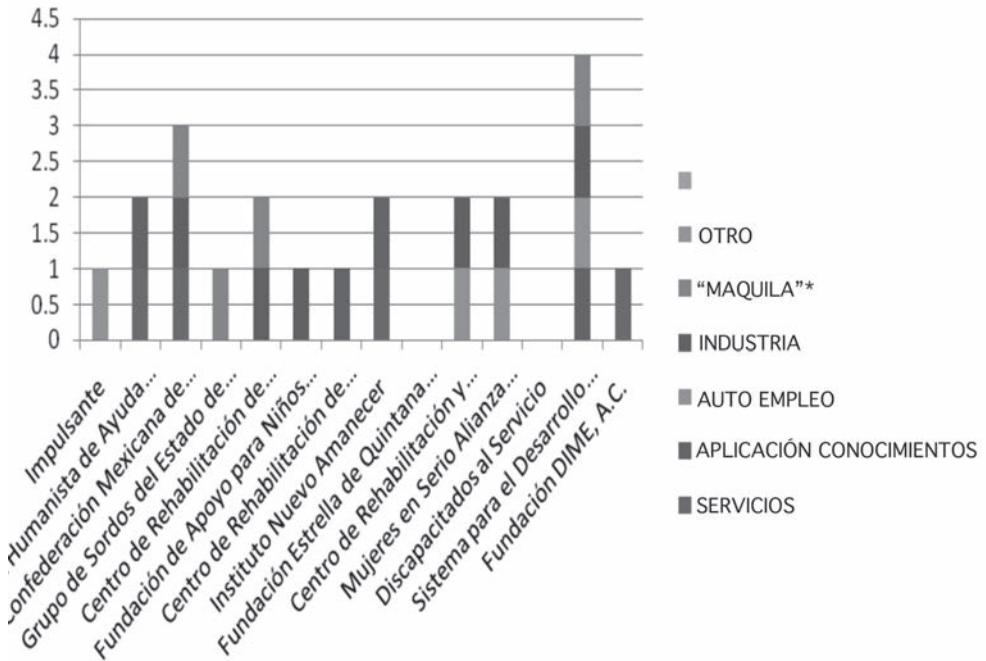
Organizaciones de la sociedad civil	Honorarios	Contrato	Comisión	Informal	Otro
Impulsor				1	
Fundación Humanista de Ayuda a Discapacitados	1			1	
Confederación Mexicana de Organizaciones a Favor de la Persona con Discapacidad Intelectual		1			
Grupo de Sordos del Estado de Morelos	1	1	1	1	0
Centro de Rehabilitación de Tijuana	1				
Fundación de Apoyo para Niños Especiales					1
Centro de Rehabilitación de Quintana Roo	1				
Instituto Nuevo Amanecer	1	1			
Fundación Estrella de Quintana Roo, A.C. "Una Luz en la Oscuridad"				1	
Centro de Rehabilitación y Educación Especial Ciudad Victoria Tamaulipas	1	1			
Mujeres en Serio Alianza Nacional, A.C.	1	1			
Discapacitados al Servicio	1				
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla	1			1	
Fundación Dime, A.C.	1	1			
Total	10	6	1	5	1

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por INVESPOP.

De acuerdo con el cuadro 5, la modalidad de contratación común es por honorarios (diez casos), seguida por la de contrato (6 personas), y en tercer lugar sobresale la contratación informal (cinco individuos); las otras dos no revisten importancia (con un caso en cada modalidad), pero una de ellas forma parte de la contratación de trabajadores de manera flexible.

Las diversas formas de contratación flexible de trabajadores discapacitados es parte de la tendencia general expresada mediante la disminución del coste salarial, acompañado de una disminución de las protecciones sociales, lo que ha resultado positivo para la reproducción de la vulnerabilidad y la desafiliación de grandes contingentes de población, que, en el caso de los discapacitados, los coloca más cerca de la desafiliación (Boltanski y Chiapello, 2002).

Gráfica 4. Tipo de empleo que obtienen los discapacitados, según organización civil.



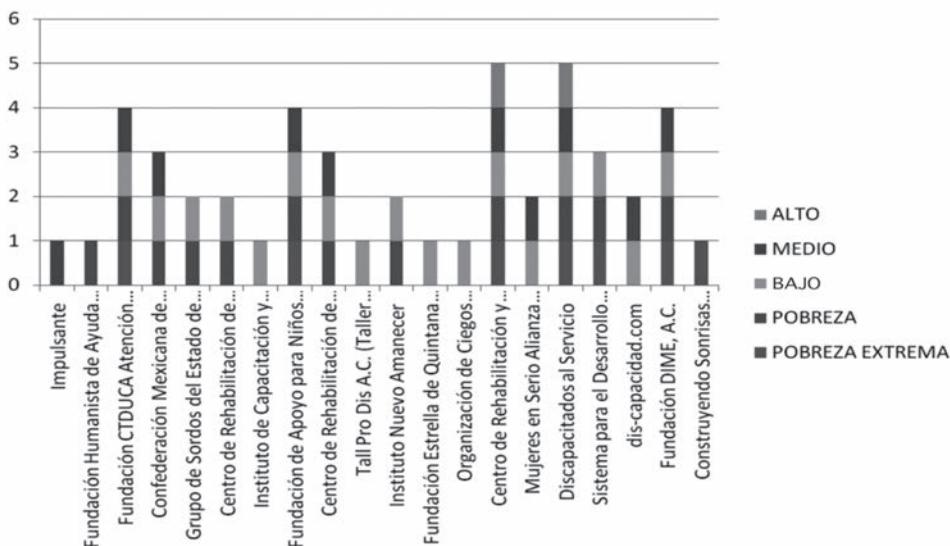
Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por INVESPOP.

De acuerdo con la gráfica 4, la mayoría de las personas discapacitadas obtienen un empleo en el sector servicios gracias a la intervención de las organizaciones civiles. El resto de los empleos son por cuenta propia en el sector secundario o industrial.

Por otro lado, si se observa la gráfica 5, que se refiere al nivel socioeconómico de las personas con discapacidad que fueron atendidas por las diferentes organizaciones civiles, oscila entre la pobreza y los bajos ingresos. Este hecho se convierte en una evidencia de la precariedad material que sufren los discapacitados, colocándolos en una situación de sobrevivencia.

La situación de sobrevivencia de las personas con discapacidad significa también ausencia de protecciones sociales de parte de las instituciones de bienestar estatal, lo que indica que la vulnerabilidad se ha generalizado para este colectivo mexicano.

Gráfica 5. Nivel socioeconómico de las personas con discapacidad que atienden las organizaciones civiles.



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por INVESPOP.

Por su parte, las organizaciones civiles que atienden a personas con discapacidad han establecido que el principal medio de integración o inserción social es el mercado de trabajo. Y para lograrlo se les debe capacitar para que puedan adquirir las habilidades y los conocimientos demandados por los empleadores. Esto quiere decir que lo más importante es obtener una fuente de ingresos, sin importar su monto ni si existe la seguridad social.

Sin embargo, la precariedad laboral es consecuencia de los bajos ingresos y de la focalización de los programas sociales, que se han concebido como asistencia social, desplazando la noción de servicios prestados como derechos sociales.

Otro problema es que la presencia gubernamental en los programas de capacitación laboral es limitada, buscando que las diversas organizaciones civiles puedan ampliar el número de acciones a favor de los que sufren las consecuencias negativas de la vulnerabilidad. No se considera la posibilidad de articular esfuerzos para cumplir metas de desarrollo social.

Cuadro 6. Cursos y programas permanentes de inserción laboral.

Organizaciones de la sociedad civil	Cursos y talleres	Programa permanente de integración laboral
Impulsor	1	0
Fundación Humanista de Ayuda a Discapacitados I.A.P.	1	1
Fundación CTDUCA Atención Integral de Personas Down I.A.P.	1	1
Confederación Mexicana de Organizaciones a Favor de la Persona con Discapacidad Intelectual	1	1
Grupo de Sordos del Estado de Morelos	1	0
Centro de Rehabilitación de Tijuana	1	1
Instituto de Capacitación y Difusión Social, S.A. DE C.V.	1	0
Fundación de Apoyo para Niños Especiales	1	0
Centro de Rehabilitación de Quintana Roo CRIQ	1	1
Tall Pro Dis A.C. (Taller Protegido de Discapacitados)	1	0
Instituto Nuevo Amanecer	1	1
Fundación Estrella de Quintana Roo A.C. "Una Luz en la Oscuridad"	1	0
Organización de Ciegos Colimenses, A.C.	1	1
Centro de Rehabilitación y Educación Especial Cd. Victoria, Tamaulipas	1	1
Mujeres en Serio Alianza Nacional, A.C.	0	1
Discapacitados al Servicio	1	1
dis-capacidad.com	1	1
Fundación DIME, A.C.	0	1
Construyendo Sonrisas Patronato Peninsular Pro-Niños con Deficiencia Mental A.C.	1	0
Total	17	12

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por INVESPOP.

En el cuadro 6 se puede observar que las organizaciones civiles que atienden a personas con discapacidad han visualizado que los cursos y talleres son parte de los programas de integración laboral. Aunque no tengan un programa de inserción laboral, sus cursos han sido identificados con el mismo, porque se considera que la capacitación es una condición necesaria para poder conseguir un empleo.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La construcción social de la discapacidad está ligada a la percepción que tienen las organizaciones civiles sobre las potencialidades conferidas al empleo remunerado para la solución del problema de la vulnerabilidad.

De este modo, se considera que la discapacidad es un problema de exclusión social que podría resolverse a través de dos mecanismos de inserción social: el reconocimiento legal y la organización de cursos de capacitación para adquirir algunas habilidades que puedan transformar a los discapacitados en trabajadores ante la debilidad de las protecciones sociales estatales.

Por otro lado, el universo de la vulnerabilidad se ha ampliado porque no solamente se encuentra compuesto por desempleados y subempleados, sino por una diversidad de sujetos afectados por la multiplicación de los diferentes tipos de desigualdad social, donde se encuentran los discapacitados.

En el caso de México, el reconocimiento del estatuto legal de la discapacidad no ha resultado favorable a la integración social, porque el trabajo asalariado forma parte de la zona de vulnerabilidad, sobre todo por su precariedad, que se ha manifestado a través de los bajos salarios y por la ausencia de seguridad social estatal.

Por tal motivo, se ha constituido una nueva forma de exclusión social, que en realidad es una desafiliación, porque las actividades de los organismos de la sociedad civil no han logrado fortalecer las redes sociales, que permitan tejer una protección social, para impedir que la pobreza y la miseria sea la causa de la vulnerabilidad de los colectivos con discapacidad.

Lo que se necesita es que el trabajo asalariado recupere su doble estatuto: como parte de los derechos sociales y como productor de solidaridad, lo que significa que su capacidad de inserción se refleje en mejores niveles de vida.

Sin embargo, las actividades desarrolladas por las organizaciones civiles para atender a las personas con discapacidad son importantes en el sentido de que han construido sus propios dispositivos para buscar de alguna manera la inserción social.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Gil, M. (2010), *La sociología: construcción categorial, objeto y método*. Madrid: Tecnos.
- Arteaga Basurto, E. (2001), "Hacia una resignificación de la política de asistencia social", en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coords.), *La política social en la transición*. México: Escuela Nacional de Trabajo Social-Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, pp. 66-76.
- Autés, M. (2004), "Tres formas de desligadura", en Saül Karsz (coord.), *La exclusión bordeando sus fronteras*. Barcelona: Gedisa, pp. 15-53.
- Berger, P., y Luckmann, T. (1998), *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Boudon, R. (2010), *La racionalidad en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Boudon, R. (1981), *La lógica de lo social*. Madrid: Ediciones Rialp, S. A.
- Boltanski, L., y Chiapello, É. (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Claude Abric, J. (2004). "Las representaciones sociales: aspectos teóricos", en Jean-Claude Abric (dir.), *Prácticas sociales y representaciones*. México: Ediciones Coyoacán, pp. 11-52.
- Castel, R. (2004a), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2004b), *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castel, R. (2004c), "Encuadre de la exclusión", en Saül Karsz (coord), *La exclusión bordeando sus fronteras*. Barcelona: Gedisa, pp. 55-86.
- Castel, R., y Haroche, C. (2003), *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Rosario: HomoSapiens Ediciones.
- Castel, R. (1997), "Centralidad de la cuestión social", en *Archipiélago*, Verano, Núm. 29, junio-julio. Madrid: Editorial Archipiélago, pp. 42-55.
- Castel, R. (1995), "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", en *Archipiélago*, Verano, Núm. 21, junio-julio. Madrid, pp. 27-36.
- CEPAL (1995), "Aspectos conceptuales y estratégicos de la focalización", VV. AA., *Focalización y pobreza*. Buenos Aires: CEPAL, pp. 13-25.
- Cohen, D. (2007), *Tres lecciones sobre la sociedad postindustrial*. Madrid: Katz Editores.
- Donzelot, J. (2003), "Les nouvelles inégalités et la fragmentation territoriale", en *Esprit*, noviembre. París, pp. 132-149.
- Durand Ponte, V. (2010), *Desigualdad social y ciudadanía precaria ¿Estado de excepción permanente?* México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnánim.
- Garza, G. (2006), "Estructura y dinámica del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-2003", en Gustavo Garza (coord.), *La organización espacial del sector servicios en México*. México: El Colegio de México, A. C., pp. 115-169.
- Gergen, K., y Gergen, M. (2011), *Reflexiones sobre la construcción social*. Madrid: Paidós.
- Goffman, E. (2006), *Frame Analysis. Los marcos de la experiencia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Iglesias, E. (2006), "Las crisis, el desempleo y las redes de protección social. Explorando nuevas fronteras" en Rolando Franco (coord.), *Estudios en homenaje a Aldo E. Solari. Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: CEPAL-Siglo XXI, pp. 115-147.
- Investigaciones Sociales, Políticas y de opinión pública (2010), *La inserción laboral de las personas discapacitadas en México*, Mimeo, México: INVESPOP.
- Lago, I. (2008), *La lógica de la explicación en las ciencias sociales. Una introducción metodológica*. Madrid: Alianza Editorial.
- Montaño. C. (2005), *Tercer sector y cuestión social. Crítica al patrón emergente de intervención social*. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Navarro, V. (2008), "¿El fin de la Europa liberal?", Artículo en línea disponible en www.fundacionsistema.com/News/ItemDetail.aspx?id=1326, 15 de diciembre de 2008.
- Offe, C. (1992), *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza Universidad.
- Outhwaite, W. (2008), *El futuro de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Puyana, A., y Romero, J. (2009), *De la crisis de la deuda al estancamiento económico*. México: El Colegio de México, A. C.
- Reed, I. (2011), *Interpretation and Social Knowledge. On the use of Theory in the Human Sciences*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rifkin, J. (2010), *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Paidós.

- Roche, R. (2004), "De la exclusión a la inserción: problemáticas y perspectivas", en Saül Karsz (coord.), *La exclusión bordeando sus fronteras*. Barcelona: Gedisa, pp. 111-132.
- Salas, C. (2004), "III. El proceso de terciarización del mercado de trabajo en México, 1998-2004", en Gustavo Garza (coord.), *La organización espacial del sector servicios en México*. México: El Colegio de México, A. C., pp. 97-113.
- Verduzco, G. (2006), "Dilemas de un encuentro difuso entre el sector no lucrativo, la sociedad civil y la economía social. Reflexiones a partir del caso de México", en Jacqueline Butcher y María Guadalupe Serna (coords.), *El tercer Sector en México. Perspectivas de investigación*. México: Centro Mexicano para la Filantropía-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, pp. 64-84.
- Zapata, F. (2005), *Tiempos neoliberales en México*. México: El Colegio de México, A. C.
- Zermeño, S. (1996), *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI.

La situación de riesgo en la legislación estatal y autonómica gallega: estudio jurisprudencial y doctrinal



& **Resumen/Abstract:** *En el ordenamiento jurídico estatal y autonómico gallego se regula la declaración de riesgo, como medida de protección para los menores que se encuentren inmersos en una situación de conflictividad familiar o social que no alcanza la gravedad suficiente como para separar al menor de su entorno. Dada la incompleta regulación legal de la figura, los distintos pronunciamientos judiciales y doctrinales han ido perfilando los aspectos básicos de esta institución cuya finalidad es la superación de la problemática familiar mediante programas de apoyo desarrollados por los entes públicos competentes. No obstante, si los factores de riesgo no pueden ser suprimidos o atenuados, la entidad pública deberá proceder a la declaración de desamparo del menor. &*

& **Palabras clave:** protección, menor de edad, riesgo, desamparo, reunificación familiar.

SUMARIO

I. Introducción	96
II. La regulación de la situación de riesgo en el ámbito estatal	97
1. Ley 21/1987, de 11 de noviembre, que modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y otras formas de protección de menores	97
2. Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor	97
3. Anteproyecto de Ley de Actualización de la Legislación sobre Protección a la Infancia	98
III. La regulación de la situación de riesgo en el ámbito autonómico gallego	101
1. Introducción	101
2. La regulación del riesgo en la normativa derogada por la Ley 3/2011 de 30 de junio, Ley de Apoyo a la Familia y a la Convivencia de Galicia	102
3. La actual regulación de la situación de riesgo en la normativa en vigor	102
IV. Consideraciones jurisprudenciales sobre la situación de riesgo	103
V. Conclusiones	105
Bibliografía	111

I. INTRODUCCIÓN

La protección del menor y, en particular, la referida a los menores en situación de riesgo o conflicto social ha sido objeto de una especial preocupación por los organismos internacionales que se ha plasmado en la promulgación de diversas normas que regulan dicha problemática. Durante el pasado siglo fueron distintos los documentos que reconocieron la autonomía personal, social y jurídica del menor:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (París, 10 de diciembre de 1948).
- La Declaración Universal de los Derechos del Niño proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Nueva York, 20 de noviembre de 1959).
- La Convención de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Nueva York, 20 de noviembre de 1989). Fue ratificada por más de 90 estados, entre ellos España el 30 de noviembre de 1990¹. Su extraordinaria significación deviene, por su consideración, como un verdadero código universal sobre el menor, donde se enuncian exhaustivamente los derechos que se le reconocen². Su aprobación fue el punto de partida que permitió el reconocimiento de la necesidad de procurar una protección especializada a un ámbito de la población caracterizado por su vulnerabilidad. Su influjo se ha sentido en la restante normativa promulgada en los distintos órdenes: internacional, comunitaria, estatal, autonómica...

Con posterioridad, y en el mismo sentido, se aprobó la Resolución A3-012/92, que aprueba la Carta Europea de los Derechos del Niño³ y el Convenio de la Haya de 1993 sobre adopciones internacionales⁴.

La influencia de los textos internacionales anteriormente mencionados se aprecia de forma nítida en las normas aprobadas a nivel estatal y autonómico. Si bien es cierto que la protección al menor de edad en situación de abandono ha sido objeto de atención por parte del legislador español desde la promulgación del Código Civil hasta nuestros días, en la normativa promulgada en los últimos lustros se aprecia el influjo de las normas internacionales citadas, pues se busca una protección activa e integral del menor.

Además, en el capítulo III del título I de la Constitución Española donde se regulan los principios rectores de la política social y económica, se recoge la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y, dentro de ésta, con carácter singular, la de los menores, concretamente en el artículo 39. El cumplimiento de este mandato constitucional impelió al poder legislativo a la promulgación de la normativa precisa para superar las situaciones de desprotección de los menores de edad.

Fue, sin duda, la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, que modifica el Código Civil, y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y otras formas de protección de menores⁵, la que produjo una significativa renovación del régimen protector del menor de edad imperante hasta ese momento. Con posterioridad, la aprobación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil⁶, vigente en la actualidad, apuntaló este cambio normativo, subsanando ciertas deficiencias de la norma anterior⁷.

En el ámbito gallego, la legislación aprobada en materia de protección de menores se realizó de conformidad con la estatal, regulándose ciertos aspectos prácticos del sistema a través de los diversos decretos promulgados. La Ley 2/2006, de 14 de junio⁸, de Derecho Civil de Galicia, ha

introducido, respecto a la normativa anterior, alguna modificación en determinadas cuestiones, pero cabe afirmar que no ha supuesto una ruptura con la regulación precedente⁹, y la recientemente publicada Ley 3/2011, de 30 de junio, de Apoyo a la Familia y a la Convivencia de Galicia¹⁰ ha modificado y completado ciertos preceptos de la citada norma jurídica.

II. LA REGULACIÓN DE LA SITUACIÓN DE RIESGO EN EL ÁMBITO ESTATAL

1. Ley 21/1987, de 11 de noviembre, que modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y otras formas de protección de menores.

Como se expuso, dos son las normativas básicas aprobadas en el derecho territorial estatal en materia de protección de menores. En relación con la situación de riesgo, hay que señalar que no fue recogida en la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, que, por el contrario, sí reguló la declaración de desamparo que suponía la asunción de forma automática de la tutela *ex lege* del menor por parte de la entidad pública y la separación de su familia de origen.

La aplicación práctica de la citada norma puso de manifiesto que en determinadas ocasiones la declaración de desamparo de un menor, cuando la problemática familiar no era lo suficientemente grave, provocaba efectos muy perjudiciales en las relaciones familiares, pudiendo incluso suponer el alejamiento definitivo de aquél de su entorno familiar. Por tanto, puede considerarse la *ratio legis* de la situación de riesgo el intento por parte del legislador de evitar el rigor derivado de la declaración de desamparo, regulando una medida que permite ayudar a los progenitores en la superación de sus problemas sin ser preciso separar al menor de su familia.

2. Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En el preámbulo de la Ley Orgánica 1/1996 se establece que las situaciones de riesgo se caracterizan por la existencia de un perjuicio para el menor que no alcanza la gravedad suficiente como para justificar su separación del núcleo familiar. No realiza la norma una regulación expresa de la figura, aunque dedica los artículos 12 a 18 a ciertos aspectos de ésta.

Así, el artículo 12 dispone que las entidades públicas quedarán obligadas a prevenir y reparar las situaciones de riesgo, y en aquellos supuestos en que exista un daño físico o moral, real o potencial para el menor, será procedente la declaración de desamparo, asumiendo la entidad pública su tutela.

La ley determina que los poderes públicos deben velar para que los padres, tutores o guardadores ejerzan adecuadamente sus responsabilidades, facilitando los servicios necesarios en todas las áreas para el adecuado desarrollo del menor, entendiendo cierta doctrina que este postulado puede presuponer la intromisión de los poderes públicos en el ejercicio de la patria potestad o tutela¹¹. Asimismo, se impone de forma expresa a la ciudadanía, especialmente a aquellos que por su profesión o función tengan mayor conocimiento, la comunicación a la autoridad competente de cualquier situación de riesgo o posible desamparo de un menor, sin perjuicio de prestarles el auxilio inmediato necesario.

Además, los órganos públicos competentes quedan obligados a investigar y comprobar las denuncias recibidas y prestar la asistencia necesaria en cada caso específico. Como se

dispone en el artículo 15, en toda intervención se procurará contar con la colaboración del menor y de su familia en la toma de decisiones sobre las medidas adecuadas, evitando, en lo posible, la interferencia en su ámbito escolar, social o laboral.

De forma más concreta, el artículo 17, sin estipular una conceptualización específica de la situación de riesgo, establece sus notas definitorias y cuál ha de ser la actuación del ente público en estos supuestos.

“En situaciones de riesgo de cualquier índole que perjudiquen el desarrollo personal o social del menor, que no requieran la asunción de la tutela por ministerio de la Ley, la actuación de los poderes públicos deberá garantizar en todo caso los derechos que le asisten y se orientará a disminuir los factores de riesgo y dificultad social que incidan en la situación personal y social en que se encuentra y a promover los factores de protección del menor y su familia.

Una vez apreciada la situación de riesgo, la entidad pública competente en materia de protección de menores pondrá en marcha las actuaciones pertinentes para reducirla y realizará el seguimiento de la evolución del menor en la familia”.

De la redacción del artículo, cabe realizar las siguientes matizaciones; en primer lugar, se hace inevitable afirmar que el precepto es escasamente explícito sobre las situaciones que pueden provocar una declaración de riesgo, lo que puede suponer su aplicación en un significativo número de supuestos¹². Esta generalización crea, indudablemente, importantes dificultades de interpretación, otorgando a la entidad pública un amplio margen de discrecionalidad en la apreciación de una hipotética situación de riesgo¹³, pudiendo, en ocasiones, considerar como tal la existencia en el ambiente familiar de situaciones de precariedad laboral o económica que no impliquen desatención ni perjuicio importante para el menor¹⁴.

Por otro lado, tampoco es expresa la normativa estatal sobre la naturaleza de las medidas a aplicar para la superación de estas circunstancias, aspecto que ha tenido un tratamiento desigual en el resto de las legislaciones de las Comunidades Autónomas –a excepción de Galicia, que será objeto de análisis en las líneas siguientes–. Sólo en algunas se ha regulado con rigurosidad esta cuestión, enumerando explícitamente las diversas actuaciones que ha de efectuar la entidad pública para superar la crisis¹⁵.

3. Anteproyecto de Ley de Actualización de la Legislación sobre Protección a la Infancia.

En este contexto, el 8 de julio de 2011 se aprobó el Anteproyecto de Ley de Actualización de la Legislación sobre Protección a la Infancia. En este punto del trabajo parece interesante exponer los preceptos más importantes de su contenido, aclarando, no obstante, que a día de hoy no se han iniciado los trámites parlamentarios para su conversión en ley, por lo que actualmente su contenido carece de validez legal.

El objetivo del citado anteproyecto es la mejora de la protección de los menores en nuestro país, evitando las situaciones de desamparo y potenciando el acogimiento familiar frente al ingreso en centros de acogida, especialmente para los menores de seis años. En este sentido, se establece expresamente que los menores de tres años no ingresarán en centros asistenciales, salvo que existiese imposibilidad muy justificada.

En la propia exposición de motivos del citado anteproyecto, se estipula que los importantes cambios sociales producidos desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, exigen una actualización de los instrumentos de protección jurídica a la infancia.

A través de la citada ley de actualización se pretenden introducir las modificaciones necesarias para permitir la mejora de las instituciones protectoras de la infancia y adolescencia, así como conseguir la unificación del sistema de protección al menor en el territorio estatal, postulándose como el marco de referencia jurídico de las legislaciones de las distintas Comunidades Autónomas, siguiendo *las propuestas formuladas por el Defensor del Pueblo, por la Fiscalía General del Estado o por el Comité de los Derechos del Niño, y en las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial del Senado de estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines.*

En referencia a estas últimas, es importante recordar que, con fecha de 1 de octubre de 2008, el Pleno del Senado acordó, por unanimidad de los senadores presentes, la creación de una Comisión Especial del Senado para analizar la problemática de la adopción nacional y los temas afines relacionados con ella, como el desamparo y el acogimiento familiar y residencial.

El origen de este acuerdo del Senado se sitúa en un escrito de 19 de septiembre de 2008 dirigido a la Mesa del Senado en el que, al amparo del artículo 59 del reglamento del citado órgano, veinticinco senadores solicitaban la creación de una comisión especial sobre esta materia con la finalidad de estudiar «la forma en que las Comunidades Autónomas están solventando los principales problemas que plantea; su relación con la adopción internacional, para conocer si el impacto de su crecimiento en los últimos años ha podido condicionarla; la situación y perspectivas de institucionalización de menores desamparados; la eficacia de las diferentes modalidades de acogimiento; la cooperación entre las distintas administraciones competentes; los efectos de la dilatada institucionalización de los menores en su desarrollo personal; la suficiencia de la normativa actual para hacer frente a los procesos de acogimiento y adopción nacional; y cuantos aspectos afecten directa o indirectamente al interés superior del menor, bien jurídico fundamental a proteger»¹⁶.

La mesa y los portavoces de la comisión elaboraron un cuestionario tipo para su remisión a cada uno de los comparecientes¹⁷; entre los meses de marzo de 2009 y junio de 2010 se celebraron 21 sesiones, con un total de 39 comparencias.

En la última sesión de la comisión, que tuvo lugar el día 15 de noviembre de 2010, fue aprobado, por unanimidad, el citado informe sobre la problemática de la adopción nacional y otros temas afines. En él se recogen las principales cuestiones abordadas y propuestas planteadas por los intervinientes, estableciéndose al final las conclusiones y recomendaciones de la propia comisión¹⁸.

El anteproyecto consta de tres artículos que modifican las principales leyes que regulan las instituciones jurídicas para la protección de menores. El primer artículo modifica la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, en el segundo se recogen las modificaciones que afectan al Código Civil y en el tercero las correspondientes a la Ley de Enjuiciamiento Civil.

A los efectos del presente estudio, únicamente se comentarán las modificaciones que el citado anteproyecto introduce en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, mediante su artículo primero, apartado tres.

1. En situaciones de riesgo de cualquier índole que perjudiquen el desarrollo personal o social del menor, que no requieran la asunción de la tutela por ministerio de la ley, la actuación de los poderes públicos deberá garantizar en todo caso los derechos que le asisten y se orientará a disminuir los factores de riesgo y dificultad social que incidan en la situación personal y social en que se encuentra y a promover los factores de protección del menor y su familia.

2. La intervención en la situación de riesgo corresponde a la administración pública competente conforme a lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicable y en coordinación con los centros y unidades escolares, sociales y sanitarias del respectivo ámbito territorial.

3. La valoración de la situación de riesgo conllevará la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención social concreto, que deberá recoger las actuaciones y recursos necesarios para su eliminación, manteniendo al menor en su entorno familiar.

4. Los padres, tutores, guardadores o acogedores, dentro de sus respectivas funciones, colaborarán activamente, según su capacidad, en la ejecución de las medidas indicadas en la resolución de la situación de riesgo. La omisión de esta colaboración podrá dar lugar a la declaración de desamparo, si así lo requiere la evolución de la situación de riesgo y la protección del menor.

5. La declaración de situación de riesgo deberá formalizarse por medio de una resolución administrativa con notificación formal a los representantes legales del menor, cuando se observen indicadores de riesgo significativos de desamparo, se inicie un programa de preservación familiar para evitar la separación de la familia, y no exista la suficiente colaboración de la familia. Esta resolución será susceptible de recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

6. Cuando la administración pública competente para apreciar y corregir la situación de riesgo estime que existe una situación de desprotección que puede requerir la separación del menor de su ámbito familiar o cuando, concluido el período previsto en el plan de intervención, no se hayan conseguido cambios en el desempeño de los deberes de guarda que garanticen que el menor cuenta con la necesaria asistencia moral o material, lo pondrá en conocimiento de la entidad pública a fin de que valore la procedencia de declarar el desamparo y lo comunicará al Ministerio Fiscal.

7. Cuando en los supuestos señalados en el apartado 6 anterior la entidad pública considere que no procede declarar el desamparo, lo pondrá en conocimiento del órgano que haya declarado el riesgo y del Ministerio Fiscal. En todo caso, el Ministerio Fiscal hará una supervisión de la situación del menor.

8. El órgano competente para la declaración de riesgo adoptará, en colaboración con los servicios de salud correspondientes, las medidas adecuadas de prevención, apoyo y seguimiento, de las situaciones de posible riesgo prenatal, a los efectos de evitar una eventual posterior declaración de riesgo o desamparo del recién nacido. A tales efectos, se entiende por situación de riesgo prenatal la falta de cuidado del propio cuerpo, o la ingestión de drogas o sustancias psicotrópicas por parte de la mujer durante el proceso de gestación, así como cualquier otra acción propia de la mujer o de terceros tolerada por ésta, que perjudique el normal desarrollo o pueda provocar enfermedades físicas o psíquicas al recién nacido.

Como se observa, se procede a una regulación más completa de la situación de riesgo, así como de las medidas que se deben adoptar para disminuir los factores de la misma y promover la protección del menor en su entorno. El legislador considera que la intervención de los servicios sociales en estos supuestos es crucial, dado que es el primer eslabón del sistema de protección, por lo que se intentará aportar soluciones para superar esta situación y evitar así la adopción en el futuro de decisiones más traumáticas para el menor y su familia.

En primer lugar, se destaca que la actuación en el ámbito familiar será realizada por la entidad pública competente en colaboración con los centros escolares, sociales y sanitarios. Declarada la situación de riesgo, el órgano público deberá elaborar y ejecutar un plan de intervención social concreto, estipulando el modo de ejecución y los recursos a emplear para superar dicha situación y mantener al menor en su entorno.

La declaración de la situación de riesgo corresponde al órgano público competente. Esta declaración deberá realizarse mediante resolución administrativa, cuando existan indicadores

de riesgo significativos de desamparo o bien cuando se inicie un programa de preservación familiar para evitar la separación de la familia y no exista la suficiente colaboración por parte de ésta. Esta decisión será recurrible judicialmente.

Declarada la situación de riesgo, si la entidad pública competente considera que el menor debe ser separado de su entorno o, finalizado el período establecido para la recuperación de la familia, no se aprecian cambios significativos en el comportamiento de los progenitores, el órgano competente adoptará las medidas pertinentes, valorando la posible declaración de desamparo del menor.

En el último punto se dispone la aplicación de las medidas adecuadas de prevención, apoyo y seguimiento de las posibles situaciones de riesgo prenatal –entre otras, falta de cuidado del propio cuerpo de la embarazada, ingesta de sustancias estupefacientes durante la gestación...– para evitar la eventual declaración de riesgo o declaración de desamparo del recién nacido.

En síntesis, el legislador perfila una regulación integral de la situación de riesgo pero se observa que ha obviado estipular de forma precisa las líneas de actuación que las entidades públicas han de seguir en estos supuestos, dejando a su criterio las medidas a aplicar en función de las necesidades familiares y cuya tipología dependerá de los problemas existentes en el ámbito familiar. No obstante, como se advirtió, carece de vinculación legal lo dispuesto en el Anteproyecto de Ley de Actualización de la Legislación sobre Protección a la Infancia; en materia de protección jurídica de menores sigue vigente el contenido de la Ley Orgánica 1/1996.

III. LA REGULACIÓN DE LA SITUACIÓN DE RIESGO EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO GALLEGO

Introducción.

Dispone el artículo 148.20 de la C.E. que las Comunidades Autónomas, en sus respectivos territorios, podrán asumir la competencia en materia de asistencia social. Por otro lado, se recoge en la disposición final vigesimoprimeras de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, la supletoriedad de esta norma en relación con la legislación aprobada en este ámbito en las distintas CC.AA., sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en las materias enumeradas en el artículo 149 de la C.E.

La aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia legitima la actuación legislativa de la Comunidad Autónoma gallega en el campo de la protección de la familia, de la infancia y de la adolescencia, recogida, específicamente, en los títulos competenciales genéricos de asistencia social y de promoción del desarrollo comunitario¹⁹. El primero de ellos dio lugar a las transferencias a la misma de las funciones en las materias de servicios y asistencia social²⁰ y de instituciones de protección y tutela de menores²¹.

El ejercicio de tales competencias propició la promulgación de una legislación profusa en materia de protección de menores, siendo la primera de ellas la Ley 3/1997, de 9 de junio, Gallega de la Familia, de la Infancia y de la Adolescencia²². El desarrollo ejecutivo de la citada norma implicó la aprobación de numerosos decretos ya derogados²³. El número de disposiciones promulgadas provocó una dispersión normativa sobre la materia que aconsejó su unificación y refundición en un único texto legal, en el que además se incluyeran las adaptaciones necesarias que la evolución social y jurídica había puesto de manifiesto desde la aprobación de la ley. En este contexto, se promulga el Decreto 42/2000, de 7 de enero, por el que se refunde la normativa reguladora vigente en materia de familia, infancia y adolescencia en el ámbito territorial gallego²⁴.

Con posterioridad, se aprueba la Ley de Derecho Civil de Galicia 2/2006, de 14 junio, que, al contrario que su predecesora, incorpora en su articulado la protección jurídica de menores, concretamente en el título I. Por otro lado, la reciente publicación de la Ley 3/2011, de 30 de junio, Ley de Apoyo a la Familia y a la Convivencia de Galicia, ha introducido importantes cambios en la legislación vigente en esta materia en el territorio autonómico gallego, dado que ha modificado, mediante su disposición adicional 3ª, los artículos 6, 25 y 26 de la LDCG. Asimismo, la disposición derogatoria única declara derogadas cualquier norma de igual e inferior rango que se opongan a lo establecido en la citada ley y, en concreto, la Ley 3/1997, de 9 de junio; el capítulo V del título I de la Ley 7/2004, de 16 de julio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres²⁵, y el título III del Decreto 42/2000, de 7 de enero, por el que se refunde la normativa reguladora vigente en materia de familia, infancia y adolescencia.

2. La regulación del riesgo en la normativa derogada por la Ley 3/2011, de 30 de junio, Ley de Apoyo a la Familia y a la Convivencia de Galicia.

La regulación de la declaración de riesgo ha sido incluida en todas las normas territoriales gallegas de protección a la infancia y adolescencia, aunque su tratamiento jurídico ha sido distinto. De forma breve, y a efectos meramente expositivos, hay que señalar que la Ley 3/1997, dada su cercanía temporal y normativa con la Ley Orgánica 1/1996, establecía una definición similar a la incluida en la citada ley orgánica, al determinar que el menor sería declarado en riesgo cuando existiesen circunstancias que pudieran ocasionarle un menoscabo en su desarrollo integral, y como novedad estipulaba las medidas necesarias para su prevención²⁶.

En el Decreto 42/2000 se delimitaba de forma más concreta esta situación, al establecer en su artículo 27.1 que *“será aquella en que pueda encontrarse el menor cuando, a causa de sus circunstancias personales, familiares o por influencias de su entorno, se esté perjudicando su desarrollo personal o social, sin alcanzar la gravedad suficiente como para justificar la declaración de desamparo y la separación del menor de su familia. En las situaciones de riesgo, la actuación administrativa se dirigirá a procurar las necesidades básicas del menor, mejorando su medio familiar y eliminando los factores de riesgo”*, siendo procedente la aplicación de las medidas anteriormente citadas.

3. La actual regulación de la situación de riesgo en la normativa en vigor.

En virtud de lo establecido en las líneas anteriores y dada la derogación de las anteriores normativas, la regulación de la situación de riesgo actualmente en vigor se recoge en el artículo 26 de la LDCG, que, como se dijo, ha sido modificada y completada por la Ley 3/2011 (artículos 48-51).

Así, el citado artículo considera como situación de riesgo:

1. *“La que se produce de hecho cuando la persona menor de edad, sin estar privada en su ámbito familiar de la necesaria asistencia moral o material, se ve afectada por cualquier circunstancia que perjudique su desarrollo personal, familiar, social o educativo y que permita razonablemente temer que en el futuro pueda estar incurso en una situación de desamparo, inadaptación o de exclusión social.*

2. *En tales casos, la actuación de los poderes públicos se orientará a la prevención del desamparo y a la reparación de la situación de riesgo que pudiera afectar a la persona menor».*

Del tenor del precepto, cabe extraer las siguientes conclusiones: es una situación de hecho que se caracteriza por provocar un perjuicio al desarrollo personal, familiar, social o educativo del menor. Es importante incidir en que el menor no se encuentra privado de la necesaria asistencia moral o material en su ámbito familiar, puesto que en tal caso sería procedente la declaración de desamparo. Y, por último, debe existir un temor fundado a que, de mantenerse esta situación, derive en el desamparo del menor o bien en su inadaptación o exclusión social.

El legislador gallego, para evitar la indeterminación de los factores de riesgo, establece en el artículo 49 de la Ley 3/2011 las situaciones generadoras del mismo:

“a) La falta de atención física o intelectual de la persona menor de edad por parte de sus padres, madres, tutores, tutoras, guardadores o guardadoras que suponga perjuicio leve para su salud física o emocional, descuido no grave de sus necesidades principales u obstaculización para el ejercicio de sus derechos, cuando se estime, por su naturaleza o la repetición de los episodios, la posibilidad de su persistencia o el agravamiento de sus efectos.

b) La dificultad seria que las personas referidas en el apartado anterior tengan para dispensar adecuadamente al niño o niña o adolescente la referida atención física e intelectual, no obstante su voluntad de hacerlo, cuando ello suponga los efectos descritos en dicho apartado.

c) La utilización del castigo físico o emocional sobre la o el menor que, sin constituir episodio severo o patrón crónico de violencia, perjudique su desarrollo.

d) Las carencias de todo orden que, no pudiendo ser compensadas adecuadamente en el ámbito familiar, ni impulsadas desde el mismo para su tratamiento a través de los servicios y recursos esenciales y/o normalizadores, puedan propiciar la exclusión social, inadaptación o desamparo de la o del menor.

e) El conflicto abierto y permanente entre los padres, madres, tutores, tutoras, guardadores o guardadoras, o entre cualquiera de ellos y la persona menor, cuando pueda perjudicar el desarrollo personal o social de la misma.

f) Cualesquiera otras situaciones, además de las contempladas en este artículo, que, de persistir, pudieran evolucionar y derivar en desamparo de la o el menor”.

En estos supuestos, el ente público debe prevenir el desamparo y la reparación de la situación de riesgo mediante la detección, valoración e intervención, activando sus propios recursos, en colaboración con las demás administraciones y servicios públicos y privados, como se dispone en el artículo 50 de la citada norma.

Por otro lado, en el artículo 51 se estipulan los objetivos a conseguir por la entidad pública ante las situaciones de riesgo; entre otros, la mejora del medio familiar con la colaboración de los responsables del menor y el propio menor, la idoneidad de las condiciones sociales, económicas, culturales de los menores, la eliminación o disminución de los factores de riesgo mediante la capacitación de los progenitores, proporcionándoles los medios y la ayuda necesaria para permitir la permanencia del menor en el hogar y la satisfacción de las necesidades principales de los menores.

De igual modo a lo establecido en el Anteproyecto de Ley de Protección a la Infancia, la norma gallega no determina de forma concreta las medidas que se deben aplicar cuando una familia es declarada en riesgo, disponiendo únicamente la consecución de los objetivos mencionados en las líneas anteriores y dejando al arbitrio del órgano competente la toma de decisiones sobre el procedimiento a aplicar.

IV. CONSIDERACIONES JURISPRUDENCIALES SOBRE LA SITUACIÓN DE RIESGO

Tras la exposición de la regulación legal de la situación de riesgo en el ámbito estatal y autonómico gallego, analizaremos en las siguientes líneas la interpretación judicial sobre los distintos aspectos de esta medida de protección, así como la estipulación, a través de los distintos pronunciamientos jurisprudenciales, de las directrices básicas que deben guiar las actuaciones administrativas en estos supuestos.

En un primer sentido, y dada la indeterminación jurídica del concepto de riesgo, la jurisprudencia ha intentado aproximar su conceptualización. A título ilustrativo, traemos a colación la SAP de Lérida de 25 de octubre de 2004²⁷, en la que se determinan de forma específica aquellas situaciones consideradas como “nivel de alto riesgo”, citando textualmente la “falta de medidas de salud e higiene (tanto de la madre como del menor), en parte derivados de la falta de domicilio en condiciones, la falta de sustento económico, la desestructuración del núcleo familiar, y otras derivadas,(...), falta de estímulos del menor...”.

Del mismo modo a lo establecido en los textos legales, el sector judicial establece que la situación existente no alcanza la gravedad suficiente como para separar al menor de su entorno familiar, por lo que la actuación de los poderes públicos se dirigirá a satisfacer las necesidades básicas del menor, promoviendo las medidas de protección de éste y de su familia, y eliminando así los factores que lo desencadenan. Es la medida administrativa más respetuosa con el menor y su familia.

En este sentido, consideran los órganos judiciales que, declarada la situación de riesgo, la entidad pública debe elaborar y poner en marcha un proyecto de intervención social e individual de carácter temporal con la familia afectada, al objeto de solventar sus dificultades e intentar mantener al menor en su entorno²⁸. Se exige una implicación fehaciente por parte de la Administración en la rehabilitación de los progenitores haciendo un seguimiento constante de su evolución e interviniendo cuando las circunstancias lo requieran, dado que, como en numerosas ocasiones se ha puesto de manifiesto, el éxito o fracaso de los programas de ayuda dependen en gran medida de la actuación administrativa. Es, por tanto, una función atribuida al ente público adoptar las medidas oportunas para reducir o anular los factores de riesgo y dificultad social en que se encuentren los menores²⁹ y evitar así la declaración de desamparo del menor y su consecuente salida del núcleo de origen³⁰.

En relación con la tipología de las medidas que se deben aplicar para evitar la disgregación familiar, y dado el silencio del legislador estatal al respecto, la doctrina ha determinado que pueden ser de tipo económico, psicológicas, sociales, terapéuticas, educativas, intervención técnica, asistencia domiciliaria³¹... No obstante, como se declara en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, si tras la aplicación de las distintas medidas no existe posibilidad de remoción de los obstáculos existentes y los padres no consiguen rehabilitarse, bien por no haber seguido las directrices marcadas por la entidad pública o por agravarse las condiciones iniciales, la protección del menor exige que sea retirado de su entorno de forma inmediata para evitar se le ocasionen mayores perjuicios³².

Así, se exige a la Administración que intente de forma fehaciente y rigurosa el mantenimiento del menor en su familia de origen, utilizando para ello todos los medios disponibles que deben ser aplicados siempre en virtud del interés superior del menor. El principio de integración familiar sólo puede ser quebrado cuando los esfuerzos realizados en ese sentido por el ente público competente sean infructuosos e ineficaces y se hayan agotado todas las vías medidas para su consecución, derivando la situación en un evidente riesgo lesivo para el menor³³.

Por último, y en relación con la trascendental decisión de separar a un menor de su entorno, los órganos judiciales exigen que se sustente en un análisis riguroso y objetivo de la situación familiar, sin que tenga cabida ningún otro argumento más para decretar el alejamiento que la salvaguarda de su situación emocional y física³⁴. Incluso ciertos órganos judiciales han aplicado con rigor esta premisa al decretar el mantenimiento de la convivencia familiar en tanto existan dudas razonables sobre la conveniencia de su suspensión³⁵. En todo caso, la verificación de este principio se plasma en la exigencia a la Administración para que demuestre que ha aplicado todas las medidas posibles para mantener al menor en su familia originaria antes de proceder a su separación³⁶, dado que, como declara el Tribunal Constitucional³⁷, la declaración de desamparo exige una interpretación restrictiva precisamente por la importancia de los efectos, a veces irreversibles, que sobre los miembros de la familia provoca esta situación³⁸.

V. CONCLUSIONES

Conforme a lo dispuesto en la normativa estatal y autonómica gallega, la declaración administrativa de riesgo procede cuando en el entorno familiar del menor existen circunstancias que supongan un perjuicio físico o moral para ese menor sin alcanzar la gravedad suficiente como para declarar la separación de su familia. La importancia de esta medida de protección es manifiesta por cuanto intenta la subsanación de la problemática familiar manteniendo al menor en su entorno, tratando de evitar la toma de decisiones drásticas que, en numerosas ocasiones, la práctica ha evidenciado que suponen la irreversibilidad de la reunificación familiar. La tipología de las medidas a aplicar en estos supuestos difiere en función de las necesidades y carencias familiares, cuya finalidad última es la eliminación de los factores desencadenantes de esta situación.

Por otro lado, e incidiendo en las diferencias observadas en la regulación de ambas normativas, se observa que en el ámbito autonómico gallego se ha procedido a regular de forma más completa esta institución jurídica, estipulando el legislador aquellos supuestos que pueden generar una declaración de riesgo y los objetivos a conseguir por el ente público en estos casos, hecho que, como hemos observado, no se ha producido en el derecho común. Es inevitable apuntar como una de las causas de esta diferencia legal el desfase temporal en la publicación de ambas normas, más reciente la gallega y que sin duda ha seguido la corriente legislativa en materia de protección de menores plasmada en las restantes legislaciones autonómicas del Estado español y de los demás países de nuestro entorno, circunstancia que no se ha producido en el ordenamiento estatal, pues a pesar de la aprobación del Anteproyecto de Ley de Actualización de la Legislación sobre Protección a la Infancia, que sí incluye una regulación más acorde con los principios imperantes actualmente en materia de protección de menores, así como una necesaria actualización y mejora de los instrumentos y medidas protectoras de la infancia, actualmente carece de eficacia legal debido a que no se han iniciado los trámites parlamentarios para su conversión en ley.

Dada esta situación, ha sido la doctrina judicial y científica la que, a través de sus distintos pronunciamientos, ha ido perfilando los aspectos básicos de esta figura, estipulando las situaciones generadoras de una declaración de riesgo y estableciendo las directrices básicas que deben guiar las actuaciones administrativas en estos supuestos. Acorde con lo establecido en los textos legales, el objetivo último de la intervención familiar es la superación de la problemática existente en la familia para que el menor no deba ser separado de su entorno de origen y conseguir así el cumplimiento del principio establecido por el ordenamiento jurídico de que el menor crezca y se desarrolle en su núcleo familiar. Sin embargo, este principio no es absoluto, pues, como determinan los órganos judiciales, si los progenitores no consiguen rehabilitarse o los factores de riesgo no pueden ser reducidos, la entidad pública debe declarar el desamparo del menor, asumir su tutela *ex lege* y, consecuentemente, proceder a la separación familiar.

Notas

1 Este texto de rango internacional reconoce que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

En la misma línea, considera a la familia como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, y que debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

Es necesario, para el pleno y armonioso desarrollo de la personalidad del menor, crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

Afirma que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

2 ALONSO PÉREZ, Mariano (1997), "La situación jurídica del menor en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil: luces y sombras", *Actualidad Civil* n.º 1, pp. 17-40. Respecto a este Convenio, RAVETLLAT BALLESTÉ, Inmaculada, (2007), "Protección a la infancia en la legislación española. Especial incidencia en los malos tratos (Parte General)", *Revista de Derecho UNED* n.º 2, pp. 77-94, destaca dos novedades frente a la Declaración de los Derechos del Niño aprobada en 1959 y la denominada Declaración de Ginebra de 1924, "en primer lugar, no es ya un texto meramente declarativo de principios genéricos –la Declaración de Ginebra enumeraba cinco, y la Declaración de 1959 incluía diez–, sino un instrumento jurídico vinculante; en segundo lugar, la concepción exclusivamente tuitiva es sustituida por una nueva y distinta concepción que afirma que el niño es sujeto de derechos. El niño es, para la Convención, un sujeto en desarrollo, pero un sujeto de derechos, y no sólo de derechos pasivos, es decir, derechos a recibir prestaciones de los adultos, sino también derechos activos como la libertad de conciencia, pensamiento y religión, la libertad de expresión e información, la libertad de asociación y reunión o el derecho de participación. En otras palabras, cabe decir que la Convención termina con aquella vieja concepción del niño/a de ser visto como los aún-no –aún-no adultos, aún-no responsables, aún-no capaces, aún-no competentes, aún-no fiables, aún-no con los mismos derechos, aún-no dignos de ser escuchados–, frente a la categoría de los adultos, representada por la idea de los ya-sí".

3 *DOCE* de 21 de septiembre de 1992, n.º C 241.

4 *BOE* de 1 de agosto de 1995, n.º 182. Es de destacar la repercusión que tuvo la aprobación del Convenio de la Haya número XXXIII, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional de 29 de mayo de 1993. Su importancia reside en la consecución de un procedimiento común a nivel internacional en materia de adopción. En él se reconoce que, para el desarrollo armónico de su personalidad, el niño debe crecer en un medio familiar, en un clima de felicidad, amor y comprensión, y se recuerda que cada Estado debería tomar con carácter prioritario medidas adecuadas que permitan mantener al niño en su familia de origen.

Además de la consecución de la unicidad del procedimiento internacional de la adopción, que supuso la obtención de un marco jurídico de mayor transparencia y, por tanto, seguridad en dichos procesos, su aprobación apuntaló los principios recogidos en la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas –anteriormente citada– como lo haría la legislación aprobada con posterioridad a la misma. Fue ratificado por España el 30 de junio de 1995, *BOE* de 1 de agosto de 1995, n.º 182.

5 *BOE* de 17 de noviembre de 1987, n.º 275.

6 *BOE* de 17 de enero de 1996, n.º 15.

7 *Vid.* NORIEGA RODRÍGUEZ, Lydia (2011), "Comentario a la distinta normativa de protección jurídica de menores promulgada en el ámbito estatal y autonómico gallego", *Actualidad Civil*, n.º 14, pp. 1-24.

8 *DOG* de 29 de junio de 2006, n.º 124.

9 Así, LORENZO MERINO, Fernando José (2006), *Prólogo a la Ley de Derecho Civil de Galicia*, segunda edición, ed. Tecnos, Madrid, pp. 31 y ss, estima que procede, básicamente, de lo regulado por las distintas normas existentes en el ámbito autonómico gallego, y que, a su vez, procedían de la normativa que sobre la materia se había promulgado en el ámbito estatal, vía la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.

10 *DOG* de 13 de julio de 2011, n.º 134.

11 En este sentido, *vid.* GULLÓN BALLESTEROS, Antonio (1996), "Sobre la Ley 1/1996 de Protección Jurídica del Menor", *La Ley* n.º 1, pp. 1690-1693.

12 Entre otros, dificultades económicas de la familia, problemas de salud o desavenencias conyugales...

13 GULLÓN BALLESTEROS, Antonio, (1996), se refiere a esta situación como la "omnímoda discrecionalidad de la Administración", "Sobre la Ley 1/1996 de Protección Jurídica del Menor", *ob. cit.*

14 NÚÑEZ MUÑOZ, Carmen (1996), "Algunas consideraciones sobre la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor", *La Ley* n.º 1, pp. 1483-1490.

15 Entre otras, Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor de Andalucía, *BOE* de 24 de junio de 1998 n.º 150 (art. 20); Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y Adolescencia de Aragón, *BOE* de 8 de junio de 2001 n.º 189 (art. 47); Ley 1/1995, de 27 de enero, de Protección del Menor de Asturias, *BOE* de 20 de abril de 1995 n.º 94 (arts. 24-30); Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, de Canarias, *BOE* de 14 de marzo de 1997, n.º 63 (art. 16); Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha, *BOE* de 25 de mayo de 1999, n.º 124 (art. 32); Ley 17/2006, de 13 de noviembre, Integral de la Atención y de los Derechos de la Infancia y Adolescencia de Islas Baleares, *BOE* de 13 de diciembre de 2006 n.º 297 (art. 61.2); Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección del Menor, de La Rioja, *BOE* de 23 de marzo de 2006, n.º 70 (arts. 38-44); Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia, *BOE* de 2 de junio de 1995, n.º 95 (art. 42.2).

Nos parece de interés transcribir el artículo 20 de la ley andaluza por el amplio abanico de medidas preventivas y de ayuda a las familias declaradas en situación de riesgo que en él se recogen.

“Artículo 20. Medidas de prevención y apoyo a la familia.

Se promoverán planes integrales dirigidos a la promoción de la infancia y a la prevención de las situaciones de riesgo.

Las medidas de apoyo a la familia podrán ser de carácter técnico y económico.

El apoyo técnico consistirá en intervenciones de carácter social y terapéutico a favor del menor y su propia familia, y tenderá a la prevención de situaciones de desarraigo familiar, así como a la reinserción del menor en ella.

El apoyo económico a las familias que carezcan de recursos suficientes se concretará a través de ayudas económicas de carácter preventivo y temporal para la atención de las necesidades básicas de los menores de ellas dependientes.

Se desarrollarán programas de integración social del menor con dificultades especiales, dirigidos a procurar la eliminación de aquellas barreras físicas y de comunicación que les impidan su propio desarrollo personal y su integración educativa y social.

Se promoverán programas de información y sensibilización sobre el menor y sus problemáticas particulares, incentivando la colaboración ciudadana en la denuncia de posibles situaciones o circunstancias que pongan en peligro la integridad del menor o de su desarrollo personal.

Se desarrollarán programas formativos de garantía social dirigidos a ofrecer a los adolescentes alternativas a situaciones de rechazo del sistema escolar ordinario, fracaso y absentismo, proporcionándoles una formación profesional que favorezca una próxima incorporación laboral.

Las medidas anteriormente mencionadas se llevarán a la práctica con la colaboración y de forma coordinada con los servicios sociales comunitarios correspondientes.

16 BOCG del Senado, serie I, 17 de noviembre de 2010, n.º 545, p. 1.

17 “1. ¿Considera acertado el actual modelo de gestión de protección al menor que existe en nuestro país, tanto el previsto en las CCAA como en el Estado?

2. ¿Considera que la protección efectiva del menor se lleva a cabo de modo similar en todas las CCAA?

3. En su opinión, ¿resuelve adecuadamente nuestro ordenamiento jurídico el conflicto entre el interés de los padres biológicos y el interés superior del menor?

4. En su opinión, ¿qué reformas habría que introducir para que se ampliara el número de adopciones nacionales?

5. En su criterio, ¿responde al interés superior del menor el actual sistema de institucionalización?

6. De considerarlo oportuno, ¿qué modificaciones introduciría en dicho sistema de institucionalización?

7. ¿Considera el acogimiento como una de las medidas más importantes en nuestro actual sistema de protección del menor? En caso afirmativo, ¿propondría alguna modificación para hacerlo más eficaz?

8. ¿Qué opinión le merece el tiempo de duración real de los acogimientos y cómo influye en el menor?

9. ¿Considera adecuada y suficiente la normativa actual relativa a adopción nacional y acogimiento? Señale ventajas, inconvenientes y posibles modificaciones que introduciría.

10. En concreto, ¿considera necesaria una revisión de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor?”.

BOCG del Senado, serie I, 17 de noviembre de 2010, n.º 545, p. 2.

18 BOCG del Senado, serie I, 17 de noviembre de 2010, n.º 545, pp. 3-20.

19 *Vid.*, en este sentido, el artículo 27 contenido en el capítulo II de la Ley Orgánica 1/1981, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia, que reza así: “en el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: Organización de sus instituciones de autogobierno. Organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia, alteraciones de términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el régimen local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Conservación, modificación y desarrollo de las instituciones del derecho civil gallego. Las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico derecho gallego o de la organización propia de los poderes públicos gallegos. Estadísticas para los fines de la Comunidad Autónoma gallega. Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otra Comunidad Autónoma o provincia. Ferrocarriles y carreteras no incorporados a la red del Estado y cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte llevado a cabo por estos medios o por cable. Los puertos, aeropuertos y helipuertos no calificados de interés general por el Estado y los puertos de refugio y puertos y aeropuertos deportivos. Montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución. Régimen jurídico de los montes vecinales en mano común. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 y 25 de la Constitución. Las aguas minerales y termales. Las aguas subterráneas sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución, y en el número siete del presente artículo. La pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y la ecuestre. Las ferias y mercados interiores. La artesanía. Patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, de interés de Galicia, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28 de la Constitución; archivos, bibliotecas y museos de interés para la Comunidad Autónoma, y que no sean de titularidad estatal, conservatorios de música y servicios de bellas artes de interés para la Comunidad. El fomento de la cultura y de la investigación en Galicia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.2 de la Constitución. La promoción y la enseñanza de la

lengua gallega. La promoción y la ordenación del turismo dentro de la Comunidad. La promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio. Asistencia social. La promoción del desarrollo comunitario. La creación de una policía autónoma de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución. El régimen de las fundaciones de interés gallego. Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas. Los centros de contratación de mercancías y valores de conformidad con las normas generales de derecho mercantil. Cofradías de pescadores, cámaras de la propiedad agrarias, de comercio, industria y navegación y otras de naturaleza equivalente, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149 de la Constitución. Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23. Publicidad sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos. Las restantes materias que, con este carácter y mediante ley orgánica, sean transferidas por el Estado.

20 Por el Real Decreto 2411/1982, de 24 de julio, se transfirieron las competencias y funciones del Estado en materia de servicios y asistencia sociales a la Xunta de Galicia, traspasándose, asimismo, los correspondientes servicios e instituciones y medios personales, materiales y presupuestarios precisos para el ejercicio de aquéllas.

21 Mediante el Real Decreto 1108/1984, de 29 de febrero, se produjo el traspaso de las funciones del Estado en materia de protección de menores a la Comunidad Autónoma de Galicia, así como los correspondientes servicios e instituciones y medios personales, materiales y presupuestarios precisos para el ejercicio de aquéllas.

22 DOG de 20 de junio de 1997, n.º 118.

23 Entre otros, los siguientes:

- Decreto 202/1997, de 24 de julio, por el que se crea el Observatorio Gallego de la Familia, DOG de 7 de agosto de 1997, n.º 151, modificado por el Decreto 186/1998, de 11 de junio, DOG de 29 de junio de 1998, n.º 123.

- Decreto 279/1997, de 1 de octubre, por el que se regulan los gabinetes de orientación familiar, DOG de 9 de octubre de 1997, n.º 195.

- Decreto 172/1998, de 5 de junio, por el que se desarrolla la Ley 3/1997, de 9 de junio, gallega de la familia, de la infancia y de la adolescencia, en lo relativo al régimen sancionador, DOG de 18 de junio de 1998, n.º 116.

- Decreto 169/1999, de 14 de mayo, por el que se regulan las medidas de protección de menores y adopción, DOG de 8 de junio de 1999, n.º 108.

24 DOG de 6 de marzo de 2000, n.º 45.

25 DOG de 3 de agosto de 2004, n.º 149.

26 Art. 15. Entre otras, se promoverán las siguientes medidas de prevención:

“El apoyo a la infancia y a la adolescencia a través de medidas económicas o técnicas como principal recurso de carácter preventivo, que se dirigirá a cubrir sus necesidades básicas y mejorar el entorno familiar, con el fin de garantizar el derecho a desarrollarse, siempre que sea posible, en el seno de su propia familia.

El conocimiento y fomento de los recursos destinados a la atención de la infancia y adolescencia, procurando que los menores dispongan de los medios necesarios para su desarrollo integral.

La realización de programas de prevención, detección y seguimiento del absentismo escolar.

La elaboración de programas de prevención del riesgo, maltrato o explotación infantil.

El desarrollo de programas de integración social de la infancia y de la adolescencia con dificultades especiales, dirigidos a procurar la eliminación de las barreras físicas y de comunicación que les impidan su pleno desarrollo personal y su integración educativa y social.

La promoción de programas de información y sensibilización sobre la infancia y adolescencia y sus problemáticas particulares, incentivando la colaboración ciudadana en la denuncia de las posibles situaciones o circunstancias que pongan en peligro la integridad de los niños y niñas y de los adolescentes y de las adolescentes en su desarrollo personal.

El desarrollo de programas formativos de garantía social dirigidos a ofrecer a los adolescentes alternativas a la situación de rechazo del sistema escolar ordinario, fracaso o absentismo escolar, ofreciéndoles una formación preprofesional que favorezca una próxima incorporación laboral”.

27 Ponente POCINO MOGA, JUR. 2005, marg. 7910.

28 Vid. expresamente la SAP de Barcelona de 19 de noviembre de 2003, ponente ANGALDA FORS, E., JUR. 2004, marg. 5232, en la que se disponen de forma taxativa las medidas a cumplir por la progenitora para que su hijo permanezca en el seno de la familia. En caso de incumplimiento, la sala determina que, en atención del principio fundamental del *favor filii*, el juez competente, en ejecución de sentencia, podrá adoptar las disposiciones que considere oportunas para evitar cualquier perjuicio al menor.

29 En este sentido se manifiesta el AAP de Tarragona de 23 de octubre de 1997, ponente JAREÑO CORTIJO, F., A.C. 1997, marg. 2277, cuando afirma que se ha de intentar “(...) la atención y cuidado en la propia familia del menor, con ayudas de soporte psicosocial, de aspecto personal o económico de la Administración, procurándose, siempre que sea posible, aplicar medidas que no comporten la separación del menor de su hogar y del entorno familiar natural, si conviene al interés del menor”. En la misma línea de entendimiento se sitúan, entre otras, AAP de Vizcaya de 3 de febrero de 1999, ponente AYALA GARCÍA, J. M., A.C. 1999, marg. 3911; AAP de Cádiz de 8 de junio de 2001, ponente RODRÍGUEZ ROSALES, P. M., JUR. 2001, marg. 237044; AAP de Valencia de 18 de julio de 2003, ponente MANZANA LAGUARDA, M. P., JUR. 2003, marg. 52132.

30 Como se recoge en las *Conclusiones de las Jornadas sobre Derecho de Familia de los Fiscales de Menores* en relación con la problemática suscitada por la correcta aplicación de los principios que inspiran la Ley 1/1996 de Protección Jurídica del Menor (de diciembre de 2000).

31 Vid. CAPARRÓS CIVERA, Neus, y JIMÉNEZ-AYBAR, Iván, (2001), *El acogimiento familiar. Aspectos jurídicos y sociales*, ed. Rialp, Madrid, pp. 150-151.

32 Vid. AAP de Soria de 14 de diciembre de 2000, ponente CARNICERO GIMÉNEZ DE AZCÁRATE, R. M., JUR. 2001, marg. 79466. El resumen de los hechos pone de manifiesto que la Administración advirtió las deficientes condiciones de salubridad e higiene de la vivienda

de los demandantes y el aspecto sucio y descuidado de los niños, presentando los más pequeños retraso pondoestatural con desnutrición y deficiente aseo, manifestada clínicamente por problemas de dermatitis, eczemas e infección de hongos. Basándose en estas circunstancias, se incluyó a la familia en un Programa de Intervención Familiar y se comprometió con la Administración a alcanzar unos objetivos en un plazo concreto de tiempo, especificándose que los menores permanecerían en el hogar familiar siempre que se cubrieran sus necesidades básicas. Sin embargo, se siguió constatando negligencia física –alimentación inadecuada y escasa, falta de higiene personal, escasos cuidados médicos–, vivienda con escasas condiciones de habitabilidad debido a las malas condiciones higiénicas, desorden, falta de ventilación y de luz natural y deterioro general, estimándose que en general los padres no eran capaces de cuidar y atender adecuadamente a sus hijos, es decir, no asumían sus responsabilidades. Por estas razones se declaró a los menores en desamparo y se procedió a su ingreso en un centro asistencial, decisión recurrida por los progenitores y revocada parcialmente por el tribunal, que impuso a la entidad pública intentar el retorno de los menores con sus padres mediante oportunos programas de información, educación y asistencia, ampliándose asimismo el horario de visitas entre ellos para fomentar e incentivar la relación paterno-filial. En el mismo sentido, SAP de Valencia de 9 de junio de 2004, ponente MANZANA LAGUARDA, M.P., A.C. 2004, marg. 2237.

33 Como resalta la SAP de Ourense de 31 de marzo de 2004, ponente CARVAJELES SANTA EUFEMIA, JUR. 2004, marg. 142323, la actividad administrativa debe operar en pro de la posibilidad de la integración familiar biológica. Pero cuando el estado del abandono es objetivamente valorado y la integración familiar se hace imposible, las entidades públicas correspondientes deben, inexcusablemente, adoptar las medidas de protección necesarias para la guarda y buen desarrollo del menor, dentro de un sistema acorde con la estabilidad emocional que, por dignidad de la persona, exige su evolución formativa.

En este sentido se manifiesta la Convención de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, cuando en su artículo 9 dispone “los Estados partes velarán para que el niño no se vea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño”. A propósito de la protección que el derecho internacional ofrece al menor frente a los abusos que pueda infligirle su propia familia, *vid.* el interesante estudio realizado por TRINIDAD NÚÑEZ, Pilar (2004), “La cara oscura de las relaciones familiares: la protección internacional del niño frente a los miembros de su propia familia”, *La Ley* nº 3, pp. 1783-1794.

34 Dada la parquedad del legislador sobre esta cuestión, la doctrina jurisprudencial ha aproximado los supuestos prácticos en los que cabe colegir una situación de desamparo. Se afirma que, para proceder a la declaración de desamparo de un menor, deben ser apreciadas dos circunstancias; una causal: el inadecuado ejercicio de los deberes de protección –que debe ser interpretado en el sentido de no atender debidamente las necesidades mínimas de los menores, conforme a los niveles común y socialmente exigibles– y otra de resultado: la desatención moral o material del menor. Así pues, el incumplimiento de las funciones asignadas a los titulares de la patria potestad o tutela –con independencia de que éste sea voluntario o no, o incluso meramente negligente– tiene que colocar al menor en una situación de desprotección física o psicológica para que sea procedente su declaración de desamparo, SAP de Cantabria de 4 de febrero de 2003, ponente DE LA HOZ DE LA ESCALERA, J., A.C. 2003, marg. 1345.

“La experiencia nos enseña que las situaciones determinantes del desamparo son aquellas en que se ha comprobado que los niños carecían de los cuidados, materiales y afectivos, necesarios, siendo indicios de esa falta de atención, entre otros, la falta de higiene de los propios niños o del hogar familiar, la falta de asistencia regular al colegio, la mendicidad, dejar solos a los niños en la vivienda y, desde luego, la existencia de malos tratos”, SAP de Granada de 24 de marzo de 2004, ponente JIMÉNEZ BURKHARDT, J. M., JUR. 2004, marg. 128284.

“...ya sea por ignorancia, imposibilidad, defecto de aptitudes sociales, incultura, marginación o cualquier otra razón que se quiera buscar, incluidas el posible alcoholismo, enfermedad mental (epilepsia), etc., sin que la sala entienda que los progenitores han producido o buscado a propósito tales circunstancias, lo único cierto es que la menor lleva desde hace muchos años, o en realidad desde que nació, en una situación de absoluta desatención material y moral, que justifica cumplidamente la adopción de la tutela automática y la declaración de desamparo, que, se repite una vez más, ha de obedecer a circunstancias objetivas, aunque no sean maliciosas o intencionadas...”, SAP de Valencia de 7 de junio de 2004, ponente DE MOTTA GARCÍA-ESPAÑA, J. E., A.C. 2004, marg. 2236. En el mismo sentido se manifiesta la SAP de Barcelona de 22 de noviembre de 2005, ponente BLASA NOBLEJAS NEGRILLO, M., JUR., 2006, marg. 48965, al confirmar la declaración de desamparo emitida por la entidad pública competente debido a la falta de socialización y aprendizaje que presenta el padre, así como las dificultades existentes para conectar con las necesidades educacionales de sus hijos. Asimismo, SAP de Pontevedra de 27 de octubre de 2006, ponente DE MARTÍN VELÁZQUEZ, M. I., JUR. 2006, marg. 25040; SAP de Barcelona de 19 de enero de 2006, ponente ANGLADA FORS, E., JUR. 2006, marg. 84461.

35 En esta línea de principio resuelve el AAP de Santa Cruz de Tenerife de 25 de junio de 2004, ponente PADILLA MÁRQUEZ, M. C., J.U.R., 2004, marg. 197499, al sostener que la separación del menor de su familia sólo deberá producirse en casos en los que las circunstancias imperantes así lo determinen, sin que ninguna otra consideración pueda determinar la aplicación de esta medida. En el procedimiento judicial, la acogedora solicita que se deje sin efecto la sentencia que aprobaba la revocación de la situación de desamparo de la menor y el cese del acogimiento familiar que venía ejerciendo. La actora alega que se ha obviado el interés de la menor, pues la madre ha abandonado e infringido malos tratos a la menor. Pone de manifiesto el peligro al que se la expone al ser entregada a su progenitora y el nulo interés mostrado por ésta para recuperarla. No considera probados estos hechos el tribunal, por lo que desestima la demanda, pues “en suma, y ante una situación en la que, ciertamente, no es fácil valorar todos los elementos en conflicto, la Audiencia Provincial hace prevalecer con acierto el derecho inalienable de todo menor a ser cuidado por sus padres, máxime cuando ninguno de los argumentos apuntados hacen a la madre inidónea para ejercer el cuidado de la menor”. En similar sentido se manifiesta la SAP de Barcelona de 15 de mayo de 2008, ponente GARCÍA ESQUIU, A. M., JUR. 2008, marg. 267266, cuando desestima el recurso de apelación interpuesto por la entidad pública competente contra la resolución del juzgado de primera instancia correspondiente, que mantenía la situación de desamparo declarada administrativamente pero otorgaba la guarda y custodia de los menores a su madre. Entendía el órgano administrativo que la progenitora no había cumplido los planes de mejora propuestos y que, por lo tanto, no se encontraba en condiciones de asumir el cuidado de los niños. En primera instancia se llegaba a distinta conclusión tras la evaluación psicológica del estado mental y emocional de la madre. Además, un aspecto a destacar por el juzgado a *quo* era la buena relación y el fuerte vínculo existente entre ellos puesta de manifiesto en las visitas –cumplidas rigurosamente por la progenitora–. Considera, por tanto, la sala que

es preciso que se mantenga a los menores en el seno de su familia natural y que se realice un control y seguimiento de su situación “para asegurarles una eficaz protección tanto en el aspecto material como en el desarrollo de sus hábitos educativos, sanitarios, etc., que son imprescindibles para su correcto desarrollo integral”. Porque el acogimiento de un menor en una familia ajena no ha de ser un objetivo en sí mismo, sino únicamente la solución para resolver una situación familiar crítica, mientras que el trabajo de apoyo a la familia biológica, cuando se pueda esperar razonablemente que con este apoyo consiga resolver algunos de sus problemas, es la mejor solución no sólo a corto plazo, sino especialmente de cara al futuro tanto de los niños implicados como de sus familias de origen y de todos los miembros que las componen”.

36 En numerosos pronunciamientos judiciales se observa este proceder. Así, AAP de Málaga de 16 de marzo de 1999, ponente TORRES CUELLAR, M. J., A.C. 1999, marg. 4996; AAP de Málaga de 16 de abril de 2001, ponente HERNÁNDEZ BAREA, H., A.C. 2001, marg. 1843; SAP de Granada de 9 de febrero de 2002, ponente DE VALDIVIA Y PIZCUETA, A.C. 2002, marg. 625; SAP de Asturias de 26 de mayo de 2003, ponente RODRÍGUEZ-VIGIL RUBIO, JUR. 2003, marg. 233599; AAP de Barcelona de 11 de febrero de 2002, ponente NOBLEJAS NEGRILLO, JUR. 2002, marg. 125478; AAP de Barcelona de 11 de febrero de 2002, ponente NOBLEJAS NEGRILLO, M.B., JUR. 2002, marg. 135478.

37 Entre otras, STC 26 de septiembre de 1990, ponente LEGUINA VILLA, J., R.T.C. 1990, marg. 143 y STC de 18 de octubre de 1993, ponente CRUZ VILLALÓN, P., R.T.C. 1993, marg. 298.

38 SAP de Cádiz de 20 de marzo de 2003, ponente ERCILLA LABARTA, C., JUR., 2003, marg. 77029; SAP de Valencia de 7 de junio de 2004, ponente DE MOTA GARCÍA-ESPAÑA, J. E., A.C. 2004, marg. 2.236; SAP de Badajoz de 21 de enero de 2003, ponente GÓMEZ Y FLORES, J. M., JUR. 2003, marg. 131621; SAP de Jaén de 10 de enero de 2002, ponente JURADO CABRERA, M. J., A.C. 2002, marg. 166.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO PÉREZ, Mariano (1997), "La situación jurídica del menor en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil: luces y sombras", *Actualidad Civil*, n.º 2, pp. 17-40.
- CAPARRÓS CIVERA, Neus, e JIMÉNEZ-AYBAR, Iván (2001), *El acogimiento familiar. Aspectos jurídicos y sociales*, Ed. Rialp, Madrid.
- GULLÓN BALLESTEROS, Antonio (1996), "Sobre la Ley 1/1996 de Protección Jurídica del Menor", *La Ley* n.º 1, pp. 1690-1693.
- LORENZO MERINO, Fernando José (2006), *Prólogo a la Ley de Derecho Civil de Galicia*, segunda edición, Ed. Tecnos, Madrid.
- NORIEGA RODRÍGUEZ, Lydia (2011), "Comentario a la distinta normativa de protección jurídica de menores promulgada en el ámbito estatal y autonómico gallego", *Actualidad Civil*, n.º 14, pp. 1-24.
- NÚÑEZ MUÑIZ, Carmen (1996), "Algunas consideraciones sobre la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor", *La Ley* n.º 1, pp. 1483-1490.
- RAVETLLAT BALLESTÉ, Inmaculada (2007), "Protección a la infancia en la legislación española. Especial incidencia en los malos tratos (Parte General)", *Revista de Derecho UNED*, n.º 2, pp. 77-94.
- TRINIDAD NÚÑEZ, Pilar (2004), "La cara oscura de las relaciones familiares: la protección internacional del niño frente a los miembros de su propia familia", *La Ley* n.º 3, pp. 1783-1794.

Comunidades virtuales de aprendizaje: un mecanismo para la gestión del conocimiento en la Administración pública gallega



& **Resumen/Abstract:** *La Administración pública gallega muestra, a través de su histórico proceso de reforma y modernización, una dinámica de adaptación al entorno que demostró ser capaz de introducir los cambios precisos sin comprometer su estabilidad institucional. La eficaz gestión de esta capacidad resulta vital para garantizar el cumplimiento del mandato estatutario de autogobierno en contextos de crisis política y cambio tecnológico como el actual. El artículo explora este fenómeno desde una perspectiva neoinstitucionalista, aplicando las nociones desarrolladas por la teoría del conocimiento y el aprendizaje organizacionales. Tras identificar en las comunidades virtuales de aprendizaje el mecanismo más apropiado para responder a los cambios del entorno, se señalan posibles pautas de implementación, identificando en la EGAP el organismo más adecuado para llevarlas a cabo.&*

& **Palabras clave:** conocimiento organizacional, aprendizaje organizacional, comunidades virtuales, comunidades de práctica, Administración pública.

Agradecimientos: Al personal de la Escuela Gallega de Administración Pública, y particularmente al de su Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad por su ayuda en la elaboración de este trabajo.

1. INTRODUCCIÓN

En 1990 la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP) comenzaba a dar cumplimiento a su compromiso estatutario asumiendo la tarea de capacitación en el ámbito de la Administración pública gallega. Sin embargo, la función de la EGAP no quedaría limitada a su actividad formativa, viéndose complementada paulatinamente con distintas iniciativas de edición e investigación, así como de gestión bibliográfica y documental en el campo administrativo. De este modo, la función de la EGAP evolucionaría desde aquella inicial encomienda formativa (Rodríguez Rodríguez, 1992) a la más abarcadora función de *organización del conocimiento* (Tres Viladomat, 2009), tal como refleja su actual misión:

En un contexto de cambio, la misión formativa de la EGAP se reformula, extendiéndose a la sociedad. La EGAP asume, así, el rol de "organización de conocimiento", gestionando su conocimiento: organizándolo, divulgándolo y aumentándolo. De este modo, el impacto de su misión formativa, con la ayuda de las nuevas tecnologías, dejará de tener fronteras. (EGAP, 2010).

Más allá de la evolución que en el nivel funcional refleja esta visión en relación con la EGAP, de lo que informa sobre todo –debido a la central posición que la EGAP ocupa, como se verá seguidamente, en el proceso de reforma y modernización administrativa– es del alineamiento que la Administración pública gallega registra hoy en relación con el proceso global de implantación de las tecnologías de la información y de la comunicación. Se manifiesta así la existencia de un contexto de cambio representado por la emergencia de la sociedad de la información y del conocimiento (Mahou Lago y Varela Álvarez, 2007; Benítez Baleato, 2009) que requiere, por parte de la Administración pública gallega, la incorporación de las innovaciones que sean precisas para permitirle continuar dando cumplimiento a su mandato estatutario. En ausencia de pautas predefinidas, adquiere relevancia la necesidad de identificar criterios y paradigmas capaces de orientar este proceso de adaptación proporcionando garantías de éxito para su desarrollo.

El presente artículo recoge esta necesidad, procediendo a la identificación del mecanismo más adecuado para dar cumplimiento al compromiso adquirido por la EGAP en relación con su rol en la organización del conocimiento. Con este propósito, la primera parte aborda la noción de *aprendizaje organizacional*, observando la existencia de este tipo de procesos en el contexto histórico de reforma y modernización de la Administración pública gallega, reconociendo el protagonismo de la EGAP en ellos. En la segunda parte se identifica en el de las *comunidades virtuales de aprendizaje* el mecanismo más adecuado para gestionar los procesos de aprendizaje organizacional en el ámbito de la Administración pública gallega, y se procede a explorar este mecanismo atendiendo a su naturaleza y morfología con el propósito identificar la modalidad más apropiada. Finalmente, el apartado de conclusiones resume los principales hallazgos, describiendo un conjunto de criterios capaces de orientar el diseño efectivo de las comunidades virtuales de aprendizaje y proponiendo una secuencia ordenada de pasos conducentes a su implantación.

2. EL PAPEL DE LA EGAP EN LA ORGANIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO

Con el propósito de identificar los mecanismos más adecuados para poner en marcha los procesos asociados a la organización del conocimiento, es necesario esclarecer en primer lugar la función de los procesos de aprendizaje y conocimiento organizacional en el ámbito de la Administración pública gallega. Se realiza, en primer lugar, una aproximación teórica para identificar esos procesos en el ámbito gallego que toma como referencia los desarrollos

realizados desde el ámbito de la teoría del aprendizaje y el conocimiento organizacionales. La aproximación teórica así realizada permite conceptualizar los procesos de cambio administrativo vividos por la Administración pública gallega (puesta en marcha del modelo de función pública, proceso de reforma administrativa y actual de modernización) como un proceso de aprendizaje organizacional. Del examen de dicho proceso se podrá concluir el protagonismo histórico de la EGAP, así como su especial adecuación para asumir las tareas asociadas a la organización del conocimiento, que encuentran de esta forma un marco teórico que permite abordar, ya en la siguiente sección, su implementación.

2.1. Aprendizaje y conocimiento organizacional en la Administración pública gallega

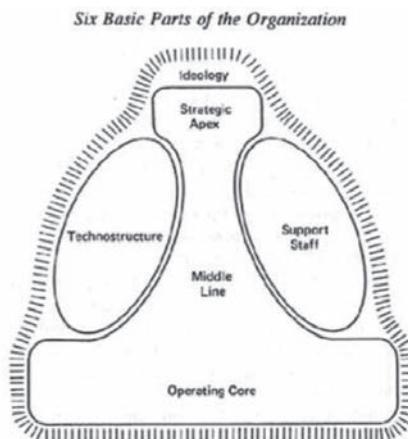
La Administración pública gallega es definida como el conjunto de entes y órganos que, dependientes del poder gallego, se estructuran para desarrollar las funciones administrativas propias del autogobierno al que Galicia accede como nacionalidad histórica mediante su Estatuto de autonomía (Barreiro Fernández y González Mariñas, 1993; Caamaño, 1995). Debido a la naturaleza política de la noción de autogobierno, así como al repertorio teórico con el que las élites gallegas acometieron la tarea de institucionalización autonómica en el inicio de la década de 1980 (Beiras Torrado, 1972; Fraga Iribarne, 1974; Beramendi, 2007), es posible constatar la lógica propia del modelo burocrático weberiano (Weber, 1922, cap. 1, parte III) en la evolución de la arquitectura administrativa autonómica gallega.

La preferencia hacia este modelo jerárquico puede ser explicada fundamentalmente por la prevalencia en él de los principios de formalización e impersonalidad relacional (*Herrschaft der formalistischen Unpersönlichkeit*) dado que, aportando una garantía de permanencia al poder político¹, proporcionaba también una garantía de viabilidad económica². De este modo, la Administración pública gallega continuó su evolución configurándose bajo una forma equivalente a las *estructuras organizacionales* de tipo *burocrático-maquinal* (Bouzas Lorenzo, 2004).

Las estructuras organizacionales de tipo burocrático-maquinal están caracterizadas por una distribución jerárquica del poder que se encuentra centralizada verticalmente y que, para satisfacer el mandato normativo derivado de la (1) *ideología* de la organización, materializa las necesidades definidas por la (2) *cúspide estratégica* mediante la ejecución de procesos especializados formalizados por la (3) *tecnoestructura* y que son ejecutados por el (4) *núcleo operativo* bajo la dirección de los (5) *cargos intermedios* y con el apoyo del (6) *personal externo* (Mintzberg, 1979; Mintzberg, 1980). Esta particular configuración proporciona así una formación institucional especialmente adecuada para materializar a medio y largo plazo las políticas públicas que son características del ejercicio del autogobierno y que se veía reforzada mediante la legitimidad aportada por su alineamiento con las demandas registradas a lo largo del proceso político que fundamenta la moderna institucionalización de Galicia (Barreiro Fernández y González Mariñas, 1993; González Mariñas, 1994; Artaza, 1998; Bastos Boubeta, 1998; Beramendi, 2007).

No obstante, las condiciones del ámbito donde se debían materializar las políticas públicas de autogobierno no permanecían invariables, obligando a la estructura organizacional gallega a adaptarse en consecuencia. En este sentido, la revisión histórica de su evolución permite constatar su éxito, entendido como rendimiento funcional (Máiz, 2011, p. 62), en la gestión de fenómenos como el progresivo incremento de su ámbito competencial, la emergencia de los procesos de globalización o el desplazamiento hacia la Unión Europea de ámbitos cada vez más significativos de soberanía nacional (Lago Peñas y Lago Peñas, 2006; Blanco Valdés, 2008; Castro-Conde, 2010).

Figura 1: La estructura organizacional



De este modo, a la vez que es posible constatar su estabilidad a lo largo del tiempo, también se puede constatar la capacidad demostrada por la estructura organizativa para, de forma autónoma, evolucionar y adaptarse respondiendo con la conveniente inmediatez a los cambios originados por la evolución de su entorno, por lo que este dual comportamiento aparece como un factor determinante de su capacidad para dar cumplimiento al mandato estatutario que justifica su existencia. Sin embargo, la teoría de la estructura organizacional que sirvió para identificar este fenómeno no aporta una explicación que permita comprenderlo más allá de señalar el protagonismo que la tecnoestructura asume en esa *gestión estable del cambio*³. Parece conveniente, pues, abordar la tarea de identificar un paradigma que permita no sólo explicar el éxito en el pasado, sino, sobre todo, optimizar los mecanismos que lo sustentan para mejorar en lo posible la ejecutoria de esta estructura organizativa ante los previsibles cambios en el futuro.

Considerada desde una perspectiva histórica y tomada en su conjunto a la luz de este fenómeno dual, es posible observar que la Administración pública gallega se muestra como una organización dotada con la capacidad de identificar sus propios déficits estructurales y funcionales, así como de materializar innovaciones capaces de suplirlos, garantizando así el cumplimiento de sus funciones y, consecuentemente, su estabilidad y mantenimiento. En coherencia con la conceptualización burocrático-maquinal de la estructura organizativa –basada en la ejecución de procesos o rutinas especializadas–, y dada su naturaleza institucional, resultaría posible identificar dichas innovaciones en las modificaciones –o eliminación– de procesos existentes, así como en la creación de nuevas rutinas organizacionales capaces de dar cuenta de las nuevas necesidades (Streeck y Thelen, 2005).

En este punto, resulta interesante observar la similitud que la dinámica descrita, de alteración de los procesos organizacionales, muestra con la que es postulada por los modelos de gestión empresarial que resaltan el factor competitivo asociado a la capacidad de las organizaciones para modificar adecuadamente su comportamiento en respuesta a los *shocks* que provienen de su entorno (Easterby-Smith y Lyles, 2003). Entre estos modelos, revisten especial interés, por sus conexiones con las teorías de las instituciones, aquellas formulaciones que equiparan estas modificaciones con las que se producen en las *rutinas*⁴ de la

organización, entendido que son éstas las que determinan el comportamiento de aquélla. En este planteamiento, las organizaciones encuentran en la modificación de sus rutinas un mecanismo para codificar las lecciones aprendidas durante su experiencia; y, dado que estas rutinas forman parte integral de la organización, el conocimiento así adquirido queda disponible para el conjunto de sus miembros, tanto presentes como futuros. De este modo, las organizaciones son capaces de *aprender* infiriendo conocimiento de su experiencia y codificándolo a través de rutinas que guían su comportamiento, constatando así la existencia de un fenómeno de aprendizaje que es desarrollado ya no por los individuos de la organización, sino por la organización misma: el denominado *aprendizaje organizacional* (Levitt y March, 1988).

El paradigma del aprendizaje organizacional permite, así, comprender la naturaleza del dual fenómeno de estabilidad y cambio descrito en el caso de la Administración pública gallega, que puede ser descrito como un proceso en el que la organización *aprende* modificando sus rutinas para continuar dando cumplimiento al mandato estatutario del que emana en respuesta a los cambios de su entorno. Dado que es precisamente esta dualidad la que explica el éxito de la estructura organizacional gallega en el cumplimiento de sus funciones, se deduce que este éxito está directamente relacionado con su capacidad para *aprender*. Se pone de relieve, de este modo, la importancia de una correcta gestión de los procesos de aprendizaje organizacional, puesto que de ellos dependerá en última instancia la capacidad de la Administración pública gallega para dar respuesta a los cambios del entorno, manteniendo su estabilidad y, consecuentemente, su propia subsistencia a medio y largo plazo.

Sería posible discutir la novedad de este hallazgo apelando al hecho de que la relevancia del aprendizaje en el seno de las organizaciones burocráticas ya fue postulada por Weber al señalar las necesidades de formación de las plantillas. De hecho, este postulado habría encontrado ya un claro reflejo en la temprana instanciación, dentro de la tecnoestructura administrativa gallega, de unidades especializadas en la tarea de formación⁵. No obstante, al constatar ahora la existencia de procesos de aprendizaje organizacional en su seno, la cuestión del aprendizaje en la Administración pública adquiere una nueva significación, dado que a la dimensión tradicional del aprendizaje centrada en la formación de individuos se añade ahora una nueva dimensión en que los fenómenos de aprendizaje que deben ser gestionados no son los que tienen lugar a nivel individual, sino los que tienen lugar en la organización en su conjunto. Se observa, pues, en el ámbito de la Administración pública gallega, la existencia de una importante función de gestión del aprendizaje organizacional que, atendiendo al principio de la impersonalidad relacional, así como a la configuración de la estructura organizacional mintzbergiana, debe ser atribuida a una unidad jurídica integrada en su tecnoestructura.

2.2. La EGAP en el proceso de modernización administrativa

Debido a que las funciones relacionadas con el ámbito formativo son parte de las funciones atribuidas a la tecnoestructura organizacional y dado que, en el caso gallego, la función formativa fue implementada en ella desde su inicio, es necesario identificar la unidad organizativa que mejor pueda dar cuenta del propio proceso de aprendizaje organizacional. A pesar de existir en la Administración pública gallega diversas unidades dedicadas a la formación de sus recursos humanos, la gestión del conocimiento y aprendizaje organizacionales únicamente puede ser asumida con posibilidades de éxito por aquellas unidades de la tecnoestructura con capacidad

para abarcar la estructura organizativa en su conjunto. Entre las unidades existentes, únicamente la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP) tiene encomendadas funciones de aprendizaje que toman la estructura organizativa en su conjunto, por lo que resultaría razonable identificar esta entidad como la que mejor podría asumir con garantías de éxito la labor de organización del conocimiento⁶. Es necesario, pues, examinar esta hipótesis, lo que se hará a la luz del desarrollo de la función pública gallega.

La Escuela Gallega de Administración Pública es un organismo autónomo dependiente de la Xunta de Galicia, que nació ante la necesidad de consolidar y modernizar la Administración surgida de la configuración de Galicia como comunidad autónoma, y cuya finalidad principal es la de formar y especializar el personal al servicio de la Administración pública gallega. Dedicada inicialmente a la tarea de formación del personal administrativo⁷, la EGAP incrementa progresivamente su imbricación de forma paralela al desarrollo del modelo de función pública, evolucionando hasta que incorpora en su visión institucional su rol como organizadora del conocimiento (EGAP, 2010).

Una vez substanciado el cuerpo básico de leyes autonómicas, el cambio de gobierno de la tercera legislatura favorecería el inicio de un proceso de reforma administrativa promovido con el propósito de alcanzar la profesionalización y tecnificación de la Administración mediante la racionalización, la simplificación y la informatización de los procedimientos administrativos (Rodríguez Rodríguez, 1992). La estabilidad institucional que mostraría la *consellería* competente permitiría avanzar en un proceso que, atendiendo a la delimitación conceptual de las nociones de reforma y modernización (Bastos Boubeta, 1998), acabó por ser caracterizada bajo esta última acepción como consecuencia de los limitados resultados de los procesos de comarcalización e implantación de la Administración única (Fraga Iribarne, 1993).

Las tres siguientes legislaturas observarían una consolidación de un proceso que progresivamente iría transmutando la voluntad de reforma en otra de modernización que mostraría como característica más notable el progreso en la incorporación efectiva de las tecnologías de la información y de la comunicación. El proceso registraría un avance significativo durante la séptima legislatura con la materialización del primer plan estratégico para la implantación de la sociedad de la información y del conocimiento, en el que el proceso de modernización administrativa quedaba encuadrado como una de sus líneas estratégicas (Mahou Lago y Varela Álvarez, 2007; Benítez Baleato, 2009). El rol de la EGAP en la organización del conocimiento de la Administración pública gallega se vería consolidado, tal como visualizaría la puesta en marcha de una Unidad de Investigación y Análisis que, entre otros recursos, incorporaría un mecanismo de detección de necesidades formativas del personal al servicio de la Administración autonómica (EGAP, 2006).

Desde su inicio, el proceso de modernización administrativa tuvo el soporte de la EGAP, que fue identificada como su *motor* en lo relativo a la profesionalización de los cuadros administrativos (Rodríguez Rodríguez, 1992, p. 20). Como testigo tanto del alineamiento de la EGAP con el proceso de reforma como de su activo papel en él, baste mencionar la inclusión de cursos de informática, procesamiento de textos y base de datos desde el primer inventario de programación formativa del que existe constancia (Rodríguez-Arana Muñoz, 1993). De este modo, la EGAP fue asumiendo un protagonismo cada vez mayor en el ámbito de la gestión de los procesos de aprendizaje hasta alcanzar su actual conceptualización en el rol de organizadora de conocimiento anteriormente señalado.

Entendido el proceso de modernización administrativa como proceso de aprendizaje organizacional, fue posible identificar tanto el activo papel desempeñado en él por parte de la EGAP como la privilegiada posición de esta institución dentro de la tecnoestructura administrativa gallega con el objetivo de extraer lecciones de esa dinámica de aprendizaje. Por otra parte, la temprana implicación de la EGAP en el proceso de implantación de las TIC en el ámbito administrativo le permitió desarrollar progresivamente un sistema propio de información que, integrado en la Red Corporativa de la Xunta de Galicia, cuenta con una plataforma de teleformación (EGAP, 2009) cuya operatividad queda bien reflejada con el hecho de que actualmente le permite realizar el 70% de su actividad formativa (Xunta de Galicia, 2011) de forma telemática.

Llegados a este punto, queda patente no sólo la capacidad privilegiada de la EGAP para abarcar en su actividad el conjunto de la estructura organizativa, sino también su capacitación para gestionar procesos de aprendizaje en un contexto progresivamente marcado por la informática. En consecuencia, únicamente quedaría enfocar, tanto desde el punto de vista técnico como del funcional, la solución que permita a la escuela asumir la tarea de gestión del conocimiento y aprendizaje organizacionales, lo que se podrá materializar, como veremos, mediante el mecanismo de las *comunidades virtuales de aprendizaje*.

3. COMUNIDADES VIRTUALES DE APRENDIZAJE

La proliferación registrada en las últimas décadas de trabajos relacionados con la noción de aprendizaje telemático (*e-learning*) aportó un sustancioso cuerpo de literatura académica que aborda tanto los aspectos teóricos como los prácticos de este paradigma. Al mismo tiempo, la reducción en el coste de acceso a las tecnologías de la información, así como su masificación, contribuyó a la creación de un gran número de desarrollos informáticos orientados a poner esa noción en práctica. Aunque estos desarrollos proporcionan una base empírica y teórica de la que es posible beneficiarse, las dinámicas propias de la industria tecnológica contribuyeron también a provocar una sobrecarga semántica que requiere ser considerada para conceptualizar adecuadamente cualquier posible implementación.

En este capítulo se examina la noción de *comunidad virtual de aprendizaje* deslindándola de otras nociones como la de *teleformación* –sin duda relacionadas, pero distintas del fenómeno del aprendizaje organizacional– y se tratan los aspectos fundamentales que posibiliten su implantación. Con este propósito, se aborda la conceptualización de esta noción desde la ya señalada de *comunidades de práctica*, centrada en el aspecto del aprendizaje y enfocada desde el punto de vista de su virtualización. Una vez esclarecido el concepto, se describen las diferentes modalidades de este tipo de comunidades y se señalan los aspectos más importantes para su implantación.

3.1. Conceptualización

Acotando el significado de la adjetivación *virtual* de las comunidades de aprendizaje al hecho de que éstas se implementan utilizando tecnologías de la información y de la comunicación, y entendiendo que la virtualización no altera en lo substancial el significativo así adjetivado, se aborda el trabajo de conceptualización enfocando la noción desvirtualizada (Wellman y Gulia, 1999) y, por tanto, en función de su caracterización como *comunidades de aprendizaje*. En este sentido, es necesario señalar que el elemento más característico del aprendizaje que tiene lugar en estas comunidades es que se realiza mediante la puesta en

práctica de los conocimientos previamente adquiridos por los participantes (Lave y Wenger, 1991). Se trata, por lo tanto, de una aplicación de la noción procedente del campo de las teorías del aprendizaje y el conocimiento organizacional de *comunidades de práctica* (*communities of practice*), enfocada en este caso a su uso en la gestión del aprendizaje organizacional. El interés de esta propuesta radica en el potencial que este tipo de aprendizaje mediante la práctica aporta para generar procesos de aprendizaje de doble bucle o *deutero-learning* en la dimensión organizacional (Argyris y Schön, 1978).

Considerado el vasto desarrollo registrado en el referido campo durante las últimas décadas, resultará útil acudir a las aportaciones que, desde la literatura comparada, proponen categorizaciones capaces de reducir la complejidad presente. Tal es el caso de la que propone una dicotomía que, por una parte, agrupa los trabajos en función centrados en el aspecto del *conocimiento* generado mediante los procesos de aprendizaje organizacional –abordando aspectos tales como la naturaleza tácita o explícita del conocimiento, las condiciones que facilitan su creación o los mecanismos que permiten almacenarlo y transmitirlo– y, por otra, aquellos trabajos que enfocan la cuestión desde la perspectiva del aprendizaje y, por tanto, de los procesos organizacionales que dan lugar a este conocimiento (Argote, 2005). Si bien la dicotomía no puede ser exhaustiva debido a la intensa relación que mantienen ambos aspectos, lo cierto es que sirve al propósito de realizar una primera aproximación, como así se hace a continuación.

En lo referido al primero de los aspectos, la previa discusión del proceso de modernización de la Administración pública de Galicia permite identificar un paradigma de referencia en aquellos desarrollos más conectados con las teorías neoinstitucionalistas. Así, recurriendo a la lectura que la corriente histórica de estas teorías hace de las instituciones como conjuntos estables de rutinas, el paradigma que sitúa el conocimiento en las rutinas que definen la organización parece el más apropiado. Incluso reconociendo que esta aproximación no resuelve en su totalidad la diversa problemática del conocimiento organizacional, lo cierto es que ofrece un marco explicativo que resulta consistente con la conceptualización de la Administración pública gallega como una estructura organizativa burocrática, permitiendo así abordar seguidamente la exploración del segundo aspecto de la dicotomía (Levitt y March, 1988; March, 1991).

Paradójicamente, más allá de la referida noción de memoria organizacional entendida como rutinas institucionales, lo que el paradigma experiencial aporta en relación con el segundo de los aspectos de la dicotomía –el aprendizaje– son básicamente cuestiones sin resolver, cuando no cuestionamientos substantivos que problematizan su utilidad. Así sucede con la noción de organización, que aparece desvinculada de la realidad cultural y social en la que se sitúa –lo que resulta totalmente inasumible cuando el objeto de análisis es una Administración pública–; o con la noción de entorno que aparece como una realidad objetiva y conocida *a priori*, que, por lo menos en el contexto de las relaciones políticas y sociales, no parece ser el caso más habitual (DiBella, 2003).

Estas limitaciones comienzan a resolverse cuando el paradigma evoluciona hacia la noción de *learning organization* (Coopey, 1995), que, al resaltar la importancia de los fenómenos asociados con el poder –como conflicto, control o ideología–, introduce una dimensión relacional que permitirá resolver el problema de la desvinculación de la organización con su entorno. La introducción de la perspectiva relacional permite enfocar el fenómeno de la organización como un sistema social compuesto de individuos que se relacionan con el entorno

interactuando con él. La organización deja de ser así un sistema cerrado y aislado del entorno y pasa a imbricarse en él, adaptándose a los cambios a través de la interpretación producida por la interacción realizada por sus miembros (Daft y Weick, 1984). El proceso de aprendizaje tendría lugar, así, mediante la puesta en común de la deliberación, que los miembros de la organización desarrollan con el objetivo de interpretar el entorno reduciendo su complejidad e identificando de este modo la respuesta óptima (Daft y Huber, 1987).

El paradigma alcanza un nuevo nivel cuando se observa que las interacciones en que tiene lugar este proceso interpretativo no están separadas de las que se producen en el ámbito de la actividad laboral, entendiéndose que trabajo, innovación y aprendizaje son aspectos del mismo fenómeno (Brown y Duguid, 1991). Se aprende, pues, mediante la puesta en práctica del conocimiento o *learning by doing* (Arrow, 1962). Dado que esta práctica tiene lugar mediante el relacionamiento social, la organización pasa a ser concebida como una entidad en la que tienen lugar interacciones sociales y que, por tanto, debe ser entendida como una entidad de naturaleza cultural cargada de valores, ideas y creencias, haciendo inviable de este modo aquel hipotético y problemático aislamiento de la organización en relación con su entorno (Cook y Yanow, 1993). El aprendizaje se concibe, de esta manera, como un proceso de participación social que tiene lugar mediante la puesta en práctica del conocimiento en contextos comunitarios caracterizados por la existencia de una cohesión identitaria; se concibe, pues, el aprendizaje como la puesta en práctica comunitaria del conocimiento, identificando estas comunidades *de práctica* como los vehículos primarios del aprendizaje organizacional (Wenger, 1998).

Lo que este comprimido recorrido por los paradigmas del aprendizaje organizacional muestra es que están presentes los elementos precisos para aportar una explicación de los procesos asociados en el caso de la Administración pública gallega, dado que (1) es viable en contextos que no pueden ser conocidos *a priori* y que están caracterizados por una gran complejidad, (2) requiere una concepción de la estructura organizativa que está imbricada en su entorno cultural y social y en la que (3) los procesos productivos tienen lugar a través de la puesta práctica comunitaria de los conocimientos de sus miembros mediante relaciones sociales que permiten la deliberación precisa para producir las innovaciones capaces de responder al cambio manteniendo la identidad –ideología, en términos mintzbergianos– de la organización. En consecuencia, los procesos de aprendizaje organizacional tienen lugar básicamente a través de dos elementos: la participación –práctica– en la que se sustenta la deliberación precisa para generar innovaciones, y la identidad –comunidad– que actúa evaluando el impacto de las innovaciones para evitar que los cambios pudiesen comprometer la cohesión de la organización (Handley *et al.*, 2006). Serán estos dos elementos los que configuren la noción de las *comunidades de práctica* (Lave y Wenger, 1991) como base de los procesos de aprendizaje organizacional.

En suma, visualizado el conocimiento organizacional en las rutinas que el neoinstitucionalismo identifica como las configuradoras de la institución y mediante las cuales la estructura organizativa burocrática-maquinal realiza su función, es posible conceptualizar el aprendizaje organizacional como un proceso de práctica en comunidad que produce aprendizaje de doble bucle. Puesto que nada en esa concepción excluye el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, bastaría con *virtualizar* –esto es, aplicar aquellas tecnologías– a las dinámicas comunicativas propias de las comunidades de práctica para poderla concebir como potenciales *comunidades virtuales de aprendizaje*.

3.2. Modalidades

A pesar de existir experiencias de implantación de comunidades virtuales de aprendizaje de las que es posible extraer enseñanzas (Lampert, 1990; Brown y Campione, 1994; Scardamalia y Bereiter, 2006), no existe constancia de precedente de su aplicación que pueda servir de referente en relación con una estructura organizativa como la que representa la Administración pública gallega. Por este motivo, es preciso acudir a las propuestas morfológicas y categorizaciones existentes que puedan orientar un posible proceso de implementación.

En relación con las experiencias y desarrollos de implementación previas, es necesario, en primer lugar, realizar una delimitación semántica que permita orientarse en la prolífica variedad desarrollada en los últimos años. Así, es preciso señalar, en primer lugar, el marco general que proporciona la expresión *e-learning*, o teleaprendizaje, dado que actúa abarcando las distintas modalidades de aprendizaje que integran el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en su implementación. En este sentido, ayuda a comprender el fenómeno la identificación de los elementos que la caracterizan (Rey, 2009):

Multimedialidad. Se refiere a la posibilidad de integrar distintos medios en la plataforma de aprendizaje electrónico, como libros, foros y otras herramientas digitales.

Multicodificación. Los distintos modos posibles de codificar la información (como textos, imágenes, simulaciones o hipertexto) permiten también distintas modalidades de implantación.

Multimodalidad. El aprendizaje puede tener lugar mediante un único sentido, como el de la vista –caso de la lectura–, pero puede ser intermediado por otros, como el oído o el tacto, y que influyen en la calidad o intensidad de las relaciones sociales que se establecen.

Interactividad. Situada en un extremo la modalidad de menor intensidad en la interacción –caso del espectador que aprende recibiendo de modo pasivo la información–, y situada en otro extremo la modalidad de aprendizaje que sólo tiene lugar mediante la interacción de todos los partícipes por igual, se pueden establecer distintas modalidades de aprendizaje electrónico en función del grado de interacción registrado.

Desde este punto de vista, sería posible caracterizar como prácticas de teleaprendizaje modalidades tan distintas como el uso de presentaciones o diapositivas en un aula estándar, el uso de plataformas electrónicas para distribuir materiales didácticos que después son trabajados de forma tradicional, o los casos de procesos de aprendizaje que tienen lugar sólo mediante el uso de sistemas informáticos. En este sentido, resulta posible concretar la noción de comunidades virtuales de aprendizaje como aquel conjunto de modalidades de *e-learning* caracterizadas por desarrollarse mediante un similar nivel de interactividad en todos los partícipes (Pagani, 2008). Así situada, resulta fácil distinguir esta modalidad de la más común de *teleformación*, en la cual el nivel de interactividad distingue claramente entre la del sujeto activo (profesorado) y la del sujeto pasivo (alumnado) al que se le imparte el conocimiento.

Una vez identificado en qué consiste la modalidad concreta de las comunidades virtuales de aprendizaje, es posible constatar la existencia de distintas implementaciones, por lo que es necesario abordar una tipología que permita identificar los casos que puedan ser más apropiados. En este sentido, una primera distinción en atención a su carácter como comunidad virtual, asociada a la naturaleza de sus objetivos, considerada desde el punto de vista económico (Weiber y Meyer, 2002):

No lucrativas. Comunidades conformadas en torno a valores u objetivos no económicos.

A su vez, estas se dividirían en función de su apertura al exterior (comunidades cerradas o abiertas).

Lucrativas. Son redes que se constituyen en torno a intereses comerciales. A su vez, estas se subdividen en aquellas que se consideran independientes (usualmente comunidades orientadas a la gestión del conocimiento transversal) y aquellas que se manifestarían dependientes (comunidades de interés o de consumo, vinculadas a organizaciones determinadas).

Sin embargo, aunque esta categorización puede servir como primera aproximación, dada la variedad de intereses y objetivos que pueden cohesionar una comunidad virtual de aprendizaje, resultaría útil poder abordar su categorización desde este punto de vista. A pesar de que la que se propone fue elaborada de manera temprana, mantiene su vigencia (Bellah, 1985):

Emocionales. Caracterizadas por articularse en torno a la adherencia derivada de las ligazones emocionales que los participantes comparten por su común relación con una determinada materia. Ejemplos de estas comunidades son las formadas para proporcionar apoyo a personas que sufrieron algún tipo de agresión, y son empleadas para compartir las percepciones personales y romper el aislamiento.

Geográficas. Bajo esta categoría se agrupan las comunidades virtuales que se concitan en torno a un espacio, sea este físico o virtual, que, actuando como lugar común, aportan un sentido de seguridad. Ejemplos de estas comunidades son las que se pueden encontrar en las plataformas de mundos virtuales, en las que los participantes se identifican con personajes que se relacionan en un determinado lugar.

Colaborativas. El compromiso interpersonal en relación con unos objetivos globales o una concepción del mundo y de la vida caracterizan las comunidades virtuales de este tipo. Los ejemplos pueden variar desde una afición o habilidad compartida a una creencia o religión. Es necesario señalar que la noción colaborativa no tiene por qué ser exclusivamente entendida en su acepción más positiva, dado que el compromiso que las cohesionan puede ser de tipo destructivo (terrorismo, racismo y otras).

Históricas. La existencia de un pasado común o la percepción de un mismo sentido histórico es el elemento que aglutina a este tipo de comunidades, ofreciendo un punto focal que permite interpretar experiencias relevantes. Las comunidades formadas en torno a hechos históricos determinados son un ejemplo de esta modalidad.

En lo referido a su implantación, del examen de distintas soluciones disponibles, cabe extraer una categorización basada en la identificación de las distintas plataformas y herramientas examinadas:

Sincronía. Las comunidades virtuales de aprendizaje pueden estar basadas en plataformas y herramientas fundamentadas en la participación simultánea o asíncrona. Así, las dinámicas síncronas requieren la participación simultánea de los participantes, como sucede en una reunión que acota el ámbito (espacial y temporal) en el que tiene lugar el proceso de aprendizaje. Las modalidades asíncronas, en cambio, permiten que el proceso tenga lugar mediante la agregación de participaciones procedentes de lugares y/o momentos distintos, como puede suceder con una ronda de correo electrónico.

Estructura. En cuanto a la estructura de la plataforma, su diseño se puede concebir de forma monolítica o bien modular. Las soluciones monolíticas implementan en una

única unidad de código un conjunto de funcionalidades, previamente seleccionadas, basándose en las cuales se configura la plataforma utilizada para la práctica/aprendizaje. Las soluciones modulares resuelven las funcionalidades mediante la integración de herramientas distintas, cada una de las cuales soluciona problemas concretos, que después se integran mediante mecanismos de interoperabilidad técnica.

Apertura. Los procesos de participación de las comunidades de aprendizaje tienen lugar en plataformas que muestran diferentes grados de accesibilidad. Las distintas modalidades determinadas por el grado de apertura se podrían situar en un continuo que estaría entre dos extremos que corresponderían, por un lado, a las plataformas abiertas y accesibles a la observación y participación de cualquier miembro que unilateralmente comparta el elemento de cohesión, y, por otro, las comunidades configuradas en entornos privados, a los que sólo es posible acceder mediante invitación y en las que sólo pueden participar y observar los miembros formales.

Accesibilidad. Elementos como los usos tecnológicos o el lenguaje utilizado en el ámbito de la comunidad pueden actuar limitando el acceso a la participación. De este modo, el uso de tecnologías que impliquen costes comparativamente altos serían casos de comunidades cerradas, mientras que las comunidades basadas en el uso de tecnologías altamente disponibles serían el caso contrario.

Disponiendo de estos elementos de criterio (carácter económico, interés compartido y plataforma), resultaría posible orientar la implantación de un sistema de gestión del aprendizaje organizacional mediante comunidades de práctica virtuales. No obstante, más allá de la categorización, existen una serie de factores críticos de éxito, así como de obstáculos, que distintos trabajos han señalado. Debido a que estas son cuestiones referidas sobre todo a la gestión de grupos de personas, y tratadas en profundidad por la literatura referida a la gestión de recursos humanos, parece razonable indicar únicamente aquellos factores que parecen consensuales o de aparición más frecuente. Así, entre los factores críticos destacan: los referidos a la tecnología y su usabilidad, una adecuada gestión de las comunicaciones interpersonales, las referidas a la formalización del sistema de inclusión de miembros, así como a las percepciones del sentimiento de pertenencia a la comunidad, la existencia de un sentido de propósito o objetivo de la comunidad y, no menos importante, la cuestión de la disponibilidad de tiempo efectivo que permita la necesaria interacción (Kowch y Schwier, 1997; Gannon-Leary, 2007).

4. CONCLUSIONES

La Administración pública gallega es la estructura organizacional de tipo burocrático-maquinal dependiente del poder gallego que desarrolla las funciones administrativas propias del autogobierno al que Galicia accede como nacionalidad histórica mediante su Estatuto de autonomía. En el actual contexto de cambio, caracterizado fundamentalmente por la implantación global de las tecnologías de la información y de la comunicación, el impacto de la misión formativa de la Escuela Gallega de Administración Pública se reformula para asumir la gestión del conocimiento propio de esta estructura organizacional.

La revisión histórica del proceso de institucionalización autonómica revela la existencia de un proceso de modernización administrativa en el que se constata la existencia de procesos propios del conocimiento y del aprendizaje organizacional. Debido a la singular naturaleza y características de estos procesos, así como al contexto en que éstos se producen, las comunidades virtuales de

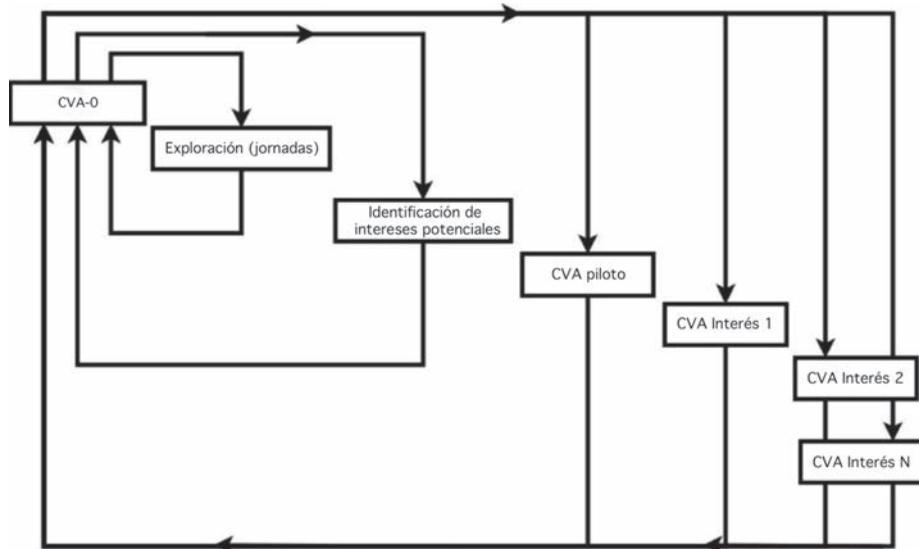
aprendizaje aparecen como la modalidad de *e-learning* que mejor puede dar cuenta del conocimiento organizacional producido en el ámbito de la Administración pública gallega. En este contexto, la EGAP se configura como la unidad de esa macroestructura que mejor puede gestionar esos procesos, de forma coherente también con su definición estratégica.

Considerando las distintas modalidades y categorizaciones, así como las características de la Administración pública gallega, resulta posible extraer un conjunto de criterios que permitirán orientar la implantación de comunidades virtuales de aprendizaje en este ámbito:

Interés. Con carácter general, y dada la orientación de la Administración pública gallega hacia la gestión del bien público, cabe concluir, en primer lugar, la mejor adecuación de la categorización de las comunidades virtuales de aprendizaje en las de tipo no lucrativo. Al mismo tiempo, y dada la multiplicidad de posibles áreas de interés en el ámbito de actuación de la Administración pública gallega, no resultaría razonable enfocar la cuestión del aprendizaje organizacional desde una única comunidad virtual, por lo que cabe concluir la conveniencia de una coexistencia de distintas comunidades virtuales promovidas en torno a propósitos temáticos concretos. Puesto que esta aproximación requiere la realización de una tarea previa de identificación de temáticas de interés, así como el mantenimiento de tareas de comunicación y coordinación de las comunidades, cabe concluir también la conveniencia de disponer de una comunidad inicial (*comunidad cero*) capaz de realizar esas labores. Debido al destacado papel que esta comunidad cero podría asumir en la tarea de gestión del conocimiento y aprendizaje organizacionales, se concluye también que esta comunidad debería estar relacionada, cuando no directamente instanciada y situada, en el espacio funcional correspondiente a la EGAP.

Plataforma. Dado el actual escenario económico, así como el deseable requerimiento de racionalidad en el gasto público, la opción más adecuada será aquella que permita reducir los costes de implantación y mantenimiento al máximo posible. En este sentido, y dada la importancia de la interacción social en las comunidades de práctica, junto con los desarrollos tecnológicos producidos, resulta cabal concluir que la implementación de comunidades virtuales de aprendizaje se deba hacer recurriendo en la mayor medida de lo posible a herramientas de red social ya existentes en la red, que permiten externalizar tanto los costes referidos a la plataforma como los costes referidos a la alfabetización de las personas que deban utilizarlas, por ser de uso habitual y extendido. Consecuentemente, será el paradigma modular el que deba prevalecer en lo referido a la plataforma tecnológica, priorizando el recurso a la *nube* frente a la implantación de nuevas plataformas en CPD corporativo que, con carácter general, debieran limitarse a la provisión de copias funcionales de apoyo ante eventuales problemas. En cuanto a la elección de las tecnologías concretas, además de atender a los factores críticos señalados, en la medida de lo posible deberá atender a la noción de *adecuación* de la tecnología coherente con el mandato estatutario de autogobierno (Bencomo, Navarro, y Márquez, 1995, p. 128) y, por tanto, deberá priorizar las tecnologías basadas en estándares y código abiertos que garanticen los criterios de accesibilidad e interoperabilidad.

Figura 2: Posible conograma de implantación de



En suma, cabe concluir que la puesta en marcha desde el ámbito de la Administración pública de Galicia de comunidades virtuales de aprendizaje permitiría materializar el propósito de gestión del conocimiento asumido por la EGAP, y que su implantación debería responder a los criterios antes señalados. En este sentido, entendido que esta implantación tiene la naturaleza de un proceso que en sí mismo responde a una dinámica de aprendizaje organizacional, se entiende que esta debería plantearse de modo incremental e iterativo, dado que la definición de la solución a implementar debe ser justamente parte del proceso de aprendizaje. Un posible esquema de implantación sería el representado en el cronograma de la figura 2 y que se detalla como sigue:

CVA-0. Formalización de una comunidad virtual de aprendizaje inicial, que asumiría la puesta en marcha de la implementación y coordinación de las distintas comunidades virtuales. Esta comunidad (comunidad cero) estaría situada en la EGAP por las razones ya señaladas, y debería estar constituida, cuando menos, por los miembros concernidos de su Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad.

Exploración. La CVA-0 incluiría entre sus actividades la exploración sistemática y periódica de su entorno en lo relativo a la noción y puesta en práctica de comunidades virtuales de aprendizaje, especialmente en lo relacionado con la Administración pública. Esta exploración tendría lugar a través de iteraciones periódicas –por ejemplo, tras obtener los resultados de una determinada comunidad virtual– conducentes a retinar progresivamente el proceso de gestión de la organización del conocimiento. Considerado este informe como el resultado de una primera iteración, la comunidad cero podría instanciar una segunda iteración consistente en la realización de unas jornadas que permitan realizar una puesta en común sobre los resultados de este informe e identificar nuevos desarrollos teóricos o experiencias prácticas innovadoras. Estas jornadas darían lugar a un segundo informe que podría dar pie a la siguiente iteración cuya naturaleza vendría dada en función del aprendizaje generado en la anterior.

Identificación. Dado que las comunidades virtuales de aprendizaje son comunidades de práctica y, por tanto, comunidades centradas en objetivos o intereses definidos, resulta preciso identificar posibles ámbitos capaces de beneficiarse de las dinámicas de aprendizaje organizacional. El proceso de identificación debería ser también de tipo iterativo, se podría integrar en el proceso anterior de exploración y, en su primera iteración, podría estar enfocado a la identificación de un ámbito apropiado para la puesta en marcha de una comunidad virtual de aprendizaje inicial que actuaría como experiencia piloto de la que aprender pensando en las posteriores implantaciones.

CVA piloto. Puesta en marcha de una CVA inicial, identificando la modalidad más adecuada, los potenciales participantes y la plataforma tecnológica más adecuada; realizando las labores de implantación de esta comunidad; asistiendo a su puesta en marcha y facilitando su funcionamiento; y extrayendo aprendizajes capaces de orientar las sucesivas implantaciones, tratando de identificar obstáculos y factores críticos de éxito.

CVA N. Normalizar progresivamente la implantación de comunidades virtuales repitiendo el proceso anterior y mejorando progresivamente los resultados hasta alcanzar la capacidad para instanciar y gestionar comunidades virtuales de aprendizaje de modo paralelo simultáneamente logrando generar procesos de aprendizaje organizacional.

Finalmente, es necesario señalar la conveniencia de que el proceso de implantación de las comunidades virtuales de aprendizaje se realice tomando en consideración las dinámicas y la cultura organizativa ya existentes tanto en el ámbito concreto de la escuela como en el más general de la Administración pública gallega⁸. En este sentido, resultaría útil identificar dinámicas y flujos de trabajo ya existentes o previamente formalizadas que puedan beneficiarse de la actividad de las comunidades virtuales de aprendizaje. Posibles vías para la integración en las actividades de la EGAP podrían ser (1) la imbricación de las comunidades virtuales de aprendizaje en los procesos de definición del programa formativo, como puede ser el caso del diagrama de detección de necesidades formativas del personal al servicio de la Administración autonómica (EGAP, 2006), o (2) las tareas de evaluación de las políticas públicas basándose en la relación de las comunidades de práctica con el cambio en las organizaciones (Bastos Boubeta, 1994).

Notas

- 1 Por articularse mediante una jerarquía de unidades jurídicas desvinculadas de personas concretas y, por tanto, reasignables.
 - 2 Mediante la aplicación del principio *tailorista* de *gestión científica*, basada en la especialización del trabajo, que permitía la formalización y optimización de los procesos productivos en un paradigma compatible al del sistema industrial capitalista.
 - 3 Lugar funcional de la estructura organizativa conformada por el grupo de analistas que diseñan y planifican el trabajo, incluyendo las labores de formación y capacitación del personal.
 - 4 La noción de rutina en el paradigma experiencial de la teoría del aprendizaje organizacional que se menciona incluye tanto reglas, normas y procedimientos como tecnologías, estructura de creencias o cultura de la organización y, por lo tanto, comprende tanto el conocimiento explícito como el tácito.
 - 5 Además de la EGAP, cabe mencionar las especializadas en ámbitos determinados, como es el caso de la FEGAS (*Fundación Escuela Gallega de Administración Sanitaria*) en el ámbito sanitario, la AGASP (*Agencia Gallega de Seguridad Pública*) en el de la seguridad pública, o del CNTG (*Centro de Nuevas Tecnologías de Galicia*) en el de la tecnología informática.
 - 6 Ante la posible objeción que identificase en el sistema universitario una mejor opción, es preciso señalar que (a) por su autonomía y su propósito más general, las universidades no pueden ser consideradas en rigor como parte de la *tecnestructura* administrativa y (b) ya existe en la EGAP una conexión con el sistema universitario y de investigación, tanto implícito por ser en este sistema donde se forman sus plantillas, como explícito a través de la Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad.
 - 7 Ley 4/1987, de 27 de mayo, de creación de la Escuela Gallega de Administración Pública, que dota de personalidad jurídica al órgano administrativo creado por el Decreto 163/1982, de 1 de diciembre.
- Deben tenerse en cuenta las directrices que la Xunta de Galicia establece en lo referido a la imagen y presencia corporativa en relación con las herramientas de comunicación y trabajo de terceros.

BIBLIOGRAFÍA

- AGASP. *Axencia Galega de Seguridade Pública*. <http://agasp.xunta.es/>. Retrieved 12.01.2012.
- Argote, L. (2005). "Reflections on Two Views of Managing Learning y Knowledge in Organizations" In: *Journal of Management Inquiry* 14.1, pp. 43-48.
- Argyris, C. y D. A Schon (1978). "Organizational Learning: A Theory of Action Perspective" In: .I -A framework for organizational learning. Addison-Wesley.
- Chap. chapter 1, pp. 7-28. Arrow, Kenneth J. (1962). "The Economic Implications of Learning by Doing" In: *The Review of Economic Studies* 29.3, pp. 155-173. ISSN: 00346527. DOI: 10.2307/2295952.
- Artaza, M. M. (1998). *Rey, reino y representación: la Junta General del Reino de Galicia (1599-1834)*. Biblioteca de historia. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. ISBN: 9788400077792.
- Barreiro Fernández, Xosé Ramón y Pablo González Mariñas, eds. (1993). *Historia da Administración Pública*. EGAP, Escola Galega de Administración Pública.
- Bastos Boubeta, Miguel Anxo (1994). *Da administración pública á xestión pública*. Conferencias e documentos. Escola Galega de Administración Pública. ISBN: 9788445312506.
- (1998). *Burocracia, Burocratización e Reforma Administrativa*. Ciencias políticas e da administración. EGAP, Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela. ISBN: 9788445321690.
- Beiras Torrado, J. M. (1972). *O atraso económico de Galicia*. Alén Nós. Galaxia. ISBN: 9788471541628.
- Bellah, R. N. (1985). *Habits of the heart: individualism and commitment in American life*. University of California Press. ISBN: 9780520053885.
- Bencomo, S. D., J. M. Navarro y L. V. A. Márquez (1995). *Sociedad y nuevas tecnologías: perspectivas del desarrollo industrial*. Colección Estructuras y Procesos: serie Sociología. Trotta. ISBN: 9788487699030.
- Benítez Baleato, J. M. (2009). "A mercantilización e a regulación do coñecemento" In: ed. por Oscar Rodil Marzábal y Grupo ICEDE María del Carmen Sánchez Carreira. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela. Chap. A mercantilización do coñecemento: aproximación histórica desde a perspectiva do software de fontes abertas, pp. 217-224.
- Beramendi, J. G. (2007). *De provincia a nación: historia do galeguismo político*. Edicións Xerais de Galicia.
- Blanco Valdés, Roberto (2008). *A Construción da Autonomía Galega 1981-2007*. EGAP. Santiago de Compostela. Bouzas Lorenzo, Ramón (2004). *La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía*. Working papers. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Brown, A. L. y J. C. Campione (1994). "Guided Discovery in a Community of Learners" In: *Classroom lessons: Integrating cognitive theory and classroom practice*. Ed. por K. McGilly. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 229-270+.
- Brown, J. S. y P. Duguid (1991). "Organizational Learning and Communities-of-Practice: Toward a Unified View of Working, Learning and Innovation." In: *Organizing Science* 2(1), pp. 40-57.
- Caamaño, F. Ed. (1995). *Normas institucionais de Galicia*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia, D. L.
- Castro-Conde, C. A. (2010). *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*. Tirant monografías. Tirant lo Blanch. ISBN: 9788498767278. URL: <http://books.google.es/books?id=bgq1cQAACAAJ>.
- CNTG. *Centro de Novas Tecnoloxías de Galicia*. <http://cntg.xunta.es/>. Retrieved 12.01.2012.
- Cook, S. D. y D. Yanow (1993). "Culture and Organizational Learning." In: *Journal of Management Inquiry* 2.4, pp. 373-390.
- Coopey, J. (1995). "The Learning Organization: Power, Politics, and Ideology" In: *Management Learning* 26.2, pp. 193-213.
- Daft, R. L. y G. P. Huber (1987). "How Organizations Learn: A Communication Framework." In: *Research in the Sociology of Organizations* 5(1), pp. 1-36.
- Daft, R. L. y K. E. Weick (1984). "Toward a Model of Organization as Interpretation Systems." In: *Academy of Management Review* 9(2), pp. 284-295.
- DiBella, A. J. (2003). "The Blackwell Handbook of organizational learning and knowledge management" In: ed. por M. A. Lyles y M. P. V. Easterby-Smith. Oxford: Blackwell. Chap. Organizations as Learning Portfolios, pp. 145-160.
- Easterby-Smith, M. P. V. y M. A. Lyles (2003). "Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management" In: ed. por M. P. V. Easterby-Smith y M. A. Lyles. Oxford: Blackwell Publishing. Chap. Introduction: Watersheds of organizational learning and knowledge management.
- EGAP. *Escola Galega de Administración Pública*. <http://egap.xunta.es/>. Retrieved 12.01.2012.

- (2006). *Detección de necesidades formativas do persoal ao servizo da Administración autonómica: un deseño de investigación*. Escola Galega de Administración Pública.
- EGAP (2009). *A teleformación na EGAP*. No publicado.
- EGAP (2010). *Memoria do ano 2010*. Ed. pola Escola Galega de Administración Pública. Xunta de Galicia.
- FEGAS. *Fundación Escola Galega de Administración Sanitaria*. <http://fegas.sergas.es/>. Retrieved 12.01.2012.
- Fraga Iribarne, M. (1993). *Administración única: Una Propuesta Desde Galicia*. Colección Documento. Planeta. ISBN: 9788408002475. URL: <http://books.google.fr/books?id=WclAAAACAAJ>.
- Fraga Iribarne, Manuel (1974). *Sociedad, Región, Europa*. Alianza Editorial.
- Gannon-leary, Pat (2007). "Communities of Practice and virtual learning communities: benefits, barriers and success factors" In: *Practice* 5. September, pp. 1-14. URL: <http://www.elearningeuropa.info/files/media/media13563.pdf>
- González Mariñas, P. (1994). *Territorio e identidade, Galicia como espacio administrativo: as grandes "cuestións históricas" e a súa proxección actual*. Estatuto (Escola Galega de Administración Pública). Escola Galega de Administración Pública. ISBN: 9788445310380.
- Handley, K. et al. (2006). "Within and Beyond Communities of Practice: Making Sense of Learning Through Participation, Identity and Practice." In: *Journal of Management Studies* 43.3, pp. 641-653.
- Kowch, Eugene y Richard Schwier (1997). "Characteristics of Technology-Based Virtual Learning Communities" In: *Second National Congress on Rural Education, Saskatoon, Saskatchewan*.
- Lago Peñas, Ignacio y Santiago Lago Peñas (2006). *Vinte e cinco anos de autonomía en Galicia: mudanzas políticas e económicas*. Monografías (Galicia (Spain: Region). Xunta)). Xunta de Galicia, Escola Galega de Administración Pública. ISBN: 9788445343272.
- Lampert, M. (1990). "When the problem is not the question and the solution is not the answer: Mathematical knowing and teaching" In: *American educational research journal* 27.1, pp. 29-63.
- Lave, J. y E. Wenger (1991). *Situated learning: legitimate peripheral participation*. Learning in doing. Cambridge University Press. ISBN: 9780521423748.
- Levitt, B. y J. G. March (1988). "Organizational Learning" In: *Annual Review of Sociology* 14.1, pp. 319-340.
- Mahou Lago, Xosé y Enrique Varela Álvarez (2007). "La e-administración en Galicia: entre la continuidad y el cambio" In: *Administración & Cidadanía* 2.3. Monográfico: La administración en la era digital, pp. 139-162.
- March, J. G. (1991). "Exploration and Exploitation in Organizational Learning" In: *Organization Science* 2.1, pp. 71-87.
- Mintzberg, Henry (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Theory of management policy series. Prentice-Hall. ISBN: 9780138552701.
- (1980). "Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design" English. In: *Management Science* 26.3, pp. 322-341. ISSN: 00251909.
- Máiz, Ramón (2011). "A propósito de Tilly. Conflicto poder y acción colectiva" In: ed. por María Jesús (Coord.) Funes. Centro de Investigaciones Sociológicas. Chap. Las dos lógicas de la explicación en la obra de Charles Tilly: Estados y repertorios de protesta. Pp. 49-76.
- "Encyclopedia of Multimedia Technology and Networking" (2008). In: ed. por Margherita Pagani. Information Science Reference - Imprint of: IGI Publishing Hershey, PA. Chap. Virtual Learning Communities, pp. 1055-1063.
- Rey, Günter D. (2009). *E-Learning. Theorien, Gestaltungsempfehlung und Forschung*. Hans Huber, Bern.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (1993). *A Escola Galega de Administración Pública (1990-1992)*. Ed. pola Escola Galega de Administración Pública. ISBN 84453-0631-6. 1. Escola Galega de Administración Pública. I. Título. EGAP - Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, p. 179.
- Rodríguez Rodríguez, Dositeo (1992). *Textos para unha Reforma Administrativa*. Ed. pola Escola Galega de Administración Pública. ISBN 84-453-0412-7. 1. Reforma administrativa. I. Título. II. Serie. EGAP - Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, p. 96.
- Scardamalia, Marlene y Carl Bereiter (2006). "Knowledge building: Theory, pedagogy, and technology" In: *The Cambridge handbook of the learning sciences*. Ed. por K. Sawyer. New York: Cambridge University Press, 97-118.
- Streeck, - non-breaking space -Wolfgang and - non-breaking space -Kathleen Thelen (2005). "Beyond- non-breaking space -Continuity:- non-breaking space -Institutional- non-breaking space -Change- non-breaking space -in- non-breaking space -Advanced- non-breaking space - Political- non-breaking space -Economies" In: ed. by - non-breaking space -Wolfgang-non-breaking space - Streeck and - non-breaking space -Kathleen - non-breaking space -Thelen. Oxford-non-breaking space -University- non-breaking space -Press. Chap. Introduction: Institutional- non-breaking space - Change- non-breaking space -in- non-breaking space -Advanced- non-breaking space -Political- non-breaking space - Economies, pp. 1-39.

- Tres Viladomat, Joaquim (2009). "Dirección Pública Profesional. Lecturas para xestionar a era da gobernanza" In: ed. por Enrique José Varela Álvarez. Escola Galega de Administración Pública. Chap. A xestión do coñecemento como ferramenta para as organizacións públicas, pp. 227-242.
- Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*. Ed. por J. Winckelmann. 5., rev. Aufl., Studienausg., Nachdr. / besorgt von Johannes Winckelmann. (2002). Mohr. ISBN: 9783161477492.
- Weiber, Rolf y Jörg Meyer (2002). "Handbuch Electronic Business" In: ed. por Rolf Weiber. Wiesbaden. Chap. Virtual Communities, pp. 343 -361.
- Wellman, Barry y Milena Gulia (1999). "Comunities in Cyberspace" In: Rout-ledge. Chap. Virtual Communities as Communities, pp. 167-194.
- Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Xunta de Galicia (2011). *Máis do 70 por cento das accións formativas da EGAP serán mediante teleformación en 2012*. http://imit.xunta.es/portal/actualidade/novas/2011_12_16_acciones_formativas_egap . html. retrieved 12.01.2012.

Developing Europe's financial "safety net" in a time of crisis



& **Abstract:** *This article explains how the deterioration in public finances and the developing sovereign crisis led to the creation of a European financial "safety net". The different financial instruments (BoP, GLF, EFSM, EFSF, ESM) are the response to specific challenges and what was feasible at a given moment. The financial assistance architecture had to adapt quickly to a rapid evolution of the crisis. The roles of the IMF, the ECB and conditionality are also discussed. The article concludes that a necessary condition for the EU to overcome the crisis is better communication and a resolute deepening of European solidarity via new tools, structures, and frameworks.*

& **Key words:** financial assistance, financial crisis, Euro Area, European Stability Mechanism.

E-mail address: javier.villar-burke@ec.europa.eu. Disclaimer: The opinions and statements expressed in this paper remain solely those of the author and do not necessarily reflect the views of the European Commission. The author would like to thank Ioana Diaconescu for her most valuable insights and assistance in completing this article; Fionnuala Bourke and Caroline Simpson for their comments to the manuscript; and Pieter Bouwen who helped gather the data on the use of the rescue mechanisms. Any remaining errors are strictly the fault of the author.

INDEX

1. Introduction	134
2. The Balance of Payments Facility (BoP): the precursor	135
3. The Greek Loan Facility (GLF): an ad hoc solution	135
4. May 2010: moving towards a comprehensive strategy	137
4.1. The EFSM: a robust and cheap instrument but limited in size	138
4.2. The EFSF: significant size but several weaknesses	139
4.3. IMF contribution: immediately operational plus expertise	141
4.4. The ECB's measures: flexibility and action on the secondary market	143
5. Expanding the toolbox and improving the EFSF	144
6. The ESM: a permanent and robust instrument	146
6.1. Advancing the entry into force of the ESM	147
7. Making the decisions operational: negotiating the details	147
7.1. Who is involved in the process?	147
7.2. Interest rate compensation for high yield countries	148
7.3. Cost and duration of the loans	148
7.4. The contribution key	148
7.5. Voting rules	148
7.6. The private sector involvement (PSI)	149
7.7. Preferred creditor status	149
8. Conclusions	149
Bibliography	
Legal texts (chronological)	155
Conclusions and statements of the Council of the European Union	156
Other bibliography (alphabetical)	156
Boxes	
Box 1: Conditionality: the complement to financial support	137
Box 2: Ratings and the importance of AAA	140
Box 3: Recourse to the EU – IMF rescue package	142
Box 4: Beyond the financial "safety net": a comprehensive response to the crisis	145

1. INTRODUCTION

We are faced with an unprecedented moment in modern history. The globalised and interconnected nature of the world today has heightened the financial and economic crisis that began in 2007, turning what many assumed would be a blip in the history books into a protracted period of uncertainty.

For now, Europe and other global economic players will continue seeking to address challenges, to adapt to constantly changing circumstances, and manage the different stages of the crisis. What began in the financial sector has now eroded public finances and hit the real economy, affecting individuals in both developed and emerging economies. And as the various stages of the crisis have emerged or intensified, policy makers have sought to adjust solutions and deepen the response.

The European Union's reaction to the crisis has, in its own right, been unprecedented. Five years ago, it would have been inconceivable to think that half of the policy decisions taken in the past three years could be openly discussed, let alone a compromise solution agreed upon. The decisions taken clearly reflect the level of political compromise that can be reached when an initiative is backed by necessity, public opinion and momentum.

However, the pace of decision-making also reflects the difficulty of reaching consensus when solutions must take account of extremely varied points of view. The process of reaching agreement on issues as complex as those that the EU has recently tackled means long and arduous negotiations and compromise. A lot of compromise. It should also be noted that other nations or regions do not have to contend with this kind of process to the same extent. As such, we citizens – and critics alike – should acknowledge that the work and progress made since the start of the crisis is significant, even if not always perfect.

This article will focus on one of the European Union's key responses: how the deterioration in public finances and the developing sovereign crisis in some Member States led to the creation of a financial "safety net". This sovereign firewall was erected to act as a backstop, or safety net, to the plethora of initiatives (legislative, financial, fiscal, etc.) that constitutes the EU's overall response to the financial and sovereign crises. It is currently made up of the Balance of Payments Facility (BoP), the European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM), the European Financial Stability Facility (EFSF) and the European Stability Mechanism (ESM). Although some of the concepts are not new, and the BoP has existed since the Treaty of Rome, this broader and more robust financial backstop was erected to complement the legislative and policy dictates emerging out of the crisis. The truly significant aspect, however, is that part of this backstop will remain in place permanently. Despite the potential shortcomings of the instruments themselves, this is progress at its utmost.

Much of public debate on the sovereign firewall has been limited and informed by a certain perspective: that taxpayers should not be held solely responsible for the failings of otherwise wealthy institutions and individuals. While this objective is not being refuted, this article seeks to go beyond that, to shed some light on the sovereign backstop instruments, provide technical details and explain the manner in which they would be used.

The structure of the paper is as follows. Each one of the instruments used as a means of providing financial assistance to EU Member States (BoP, GLF, EFSM, EFSF, ESM) is explained in one section or subsection. Sections 5.3 and 5.4 summarise the roles of the IMF and the ECB. Sections 5 and 7 put forward, on the one hand, how the instruments were adapted to changing circumstances and a worsening of the crisis beyond expectations and, on the other, the challenges faced by decision makers in rendering the instruments fully operational. The text is

complemented with four boxes that explain the role of "conditionality" as a compensation for financial assistance, discuss the role of credit ratings, summarise the use of the new financial support structure so far, and present an overview of the response to the crisis on other fronts.

The conclusions presented defend the idea that a necessary condition for the EU to overcome the crisis depends on improved communication and a resolute deepening of European solidarity via new tools, structures and frameworks.

2. THE BALANCE OF PAYMENTS FACILITY (BOP): THE PRECURSOR

A European mechanism to ease Member States' external financing constraints was already foreseen at the outset of the European Economic Community in 1957¹. This Balance of Payments (BoP) Facility was then developed in the 1970s in the context of the oil crisis.

The BoP facility is activated by a request from an EU Member State either experiencing or threatened with difficulties. Any decision to grant financial assistance via the BoP is accompanied by a macroeconomic adjustment programme designed to assist the beneficiary in achieving a sustainable balance of payments position².

The funds to be extended under the BoP are raised by the European Commission on behalf of the EU via international capital markets. The financial conditions obtained by the EU when raising funds are then passed on to the beneficiary Member State without adding any additional margin.

In 1988, the lending ceiling for the BoP Facility was set at ECU 16bn³. However, the introduction of the Euro in 1999, resulted in the BoP being restricted to only non-Euro area Member States and the lending ceiling was somewhat reduced to €12 bn in 2002⁴. Following the enlargements of 2004 and 2007 – which created an EU of 27 Member States – and the intensification of the financial crisis, the ceiling was raised to €25 bn in December 2008 and, subsequently, to €50 bn in May 2009⁵. A technical update is currently under way in order to align the BoP with all the developments that are presented throughout this paper. The new BoP Facility is anticipated to be approved sometime in the course of 2012.

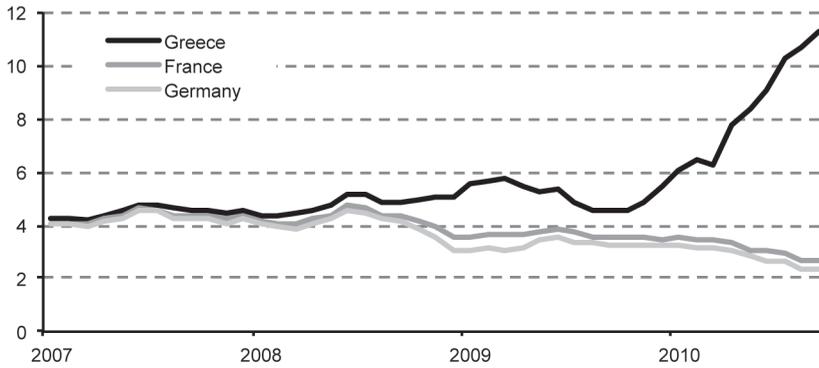
During the recent crisis, three EU Member States (Hungary, Latvia and Romania) requested financial assistance through the BoP⁶. EU financial assistance was usually coupled with support from the IMF⁷.

3. THE GREEK LOAN FACILITY (GLF): AN AD HOC SOLUTION

The creation of the Economic and Monetary Union in 1999 was expected to create an area of financial stability that would mitigate risks in the balance of payments and public finances of Euro area Member States⁸. As a consequence, The BoP facility was restricted to non-Euro Area countries. While no other policy instrument was foreseen for tackling a situation of financial distress within the Euro Area, actual events showed that the risk of funding difficulties had not disappeared.

In April 2009, Greece was subject to an excessive deficit procedure, with the Commission and Council already having issued several recommendations for the Member State to improve its situation. The actual depth of the problem, however, was only revealed in December 2009 when public deficit figures were revised much higher than previously foreseen⁹. Despite the commitment of Greek authorities to do whatever was necessary to meet the targets set in the stability programme¹⁰, the cost of Greek public debt continued to rise, indicating an even more significant loss of market and public trust in the Member State and its economy. Yields for 10-year bonds surpassed 6% in January 2010 and rose beyond 8% in April (Chart 01). Such costs, given the level of debt, became quickly unsustainable.

Chart 01: Cost of refinancing Greek sovereign debt vs. Germany and France 10-year bonds, monthly averages, yields, %

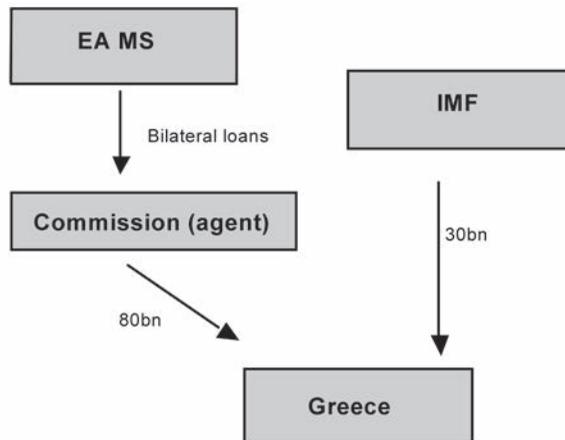


Source: Bloomberg.

While there was initially strong opposition to creating any kind of financial support mechanism, an EU rescue package turned into the only option to avoid a Greek default at the time. On 25 March 2010, the European Council discussed, for the first time, the possibility for Euro Area Member States to contribute via coordinated bilateral loans¹¹. On 23 April, the Greek government officially requested financial assistance. Greek authorities negotiated with the IMF, the Commission and the ECB a programme of economic reforms that was approved by the Greek Council of Ministers on 2 May 2010. The Eurogroup endorsed the programme and agreed on the means of conducting financial assistance via the Greek Loan Facility (GLF)¹².

The GLF consisted of bilateral loans from the Euro Area Member States to Greece pooled by the European Commission, which acted as the distributing agent (Chart 02). The total amount of the GLF was €80 bn. The IMF contributed with an additional €30 bn.

Chart 02: The Greek Loan Facility (GLF)



Source: European Commission.

The financial assistance was conceived to last for a period of three years. The reforms envisioned under the macroeconomic adjustment programme aimed to improve Greece's fiscal situation as well as its economic outlook¹³. At the time, it was foreseen that Greece would regain market access in the second half of 2012.

Box 1: Conditionality: the complement to financial support

Financial assistance disbursed under the BoP, the GLF or under any of the other instruments discussed in this article, is not free. First, it always comes in the form of funds that have to be repaid and bear interest during the entire period that assistance is outstanding. In addition, it is accompanied by strict policy conditionality, which is key to ensuring that the beneficiary is able to repay its debt and that moral hazard¹⁴ is minimized.

Economic policy conditions usually involve an agreed path of fiscal consolidation, governance measures (reform of taxation and tighter spending controls at all levels of government), as well as financial sector stabilisation measures (such as additional banking regulatory requirements) and structural reform measures to improve the business environment and support growth (for example, increasing administrative capacity to absorb EU funds more effectively)¹⁵.

The beneficiary Member State negotiates with the European Commission and the ECB a draft macroeconomic adjustment programme to be approved by the Council¹⁶. During the programme's duration, which is typically three years, the European Commission and the ECB conduct reviews at regular intervals to ensure that the economic policies and reforms of the beneficiary comply with the parameters of the macroeconomic adjustment programme and the previously agreed conditions. Adjustments are sometimes made to the programme to take into account changes in the economic environment and documents are adjusted accordingly. Subsequent instalments of the loan are released only once the EU institutions have assessed and are satisfied with the beneficiary's compliance.

4. MAY 2010: MOVING TOWARDS A COMPREHENSIVE STRATEGY

At the same time that the GLF was agreed, the European Council tasked the Commission and the ECOFIN Council to engineer a more robust European stabilisation mechanism.

The main goal was to address the financial market fragility that was beginning to impair the normal functioning of sovereign markets and mitigate the risk of contagion from Greece to other potentially vulnerable Member States. Moreover, in a context in which many Member States were already experiencing fiscal problems and increasing debt positions, putting Member States in a position in which they would have to access capital markets for additional funds that could be lent on did not appear to be an appropriate solution. Therefore, it was agreed that any new financial assistance instrument, in contrast to the GLF, would have to be established in such a way as to collectively access markets.

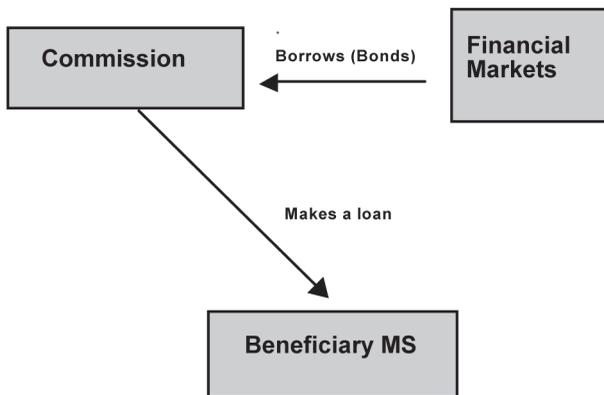
In May 2010, the Council established the European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) and the European Financial Stability Facility (EFSF). The package was complemented by the participation of the IMF. In addition, the ECB launched unconventional measures to support financial stability.

4.1. The EFSM: a robust and cheap instrument but limited in size

The EFSM (European Financial Stability Mechanism) is a financial support instrument backed by the EU budget. It can be used by any of the 27 Member States (EA and non-EA). The conditions that the European Commission gets from international markets are passed on to the beneficiary Member State with the addition of a small fee. While the financing remains cheap, there was initially an incentive for non-EA countries to continue using the BoP Facility, which does not have a fee.

The EFSM is based on existing procedures ("community methods") and the capacity of the EU and the European Commission to enter into financing contracts. The agreement of 10 May 2010 was enshrined in a (just 3-page long) council regulation¹⁷ and it was fully operational two days later. While initially created as a temporary mechanism, the EFSM can continue to exist as long as the exceptional circumstances threatening the financial stability of the EU as a whole – under which it was created – still exist.

Chart 03: The European Financial Stability Mechanism (EFSM)



Source: European Commission.

As in the case of the other financial assistance instruments, the use of the EFSM is subject to strong economic policy conditions with a view to preserving the sustainability of the beneficiary Member State's public finances and restoring its capacity to finance itself on the financial markets¹⁸.

The cap for the size of the EFSM is linked to the margin available under the own resources ceiling. This ceiling of the EU budget is set at 1.31% of EU GNI¹⁹. However, the budget has always been below that ceiling (around 1.10% of GNI). This margin between the ceiling and the actual is the capacity that the EFSM can use, about €60 bn²⁰.

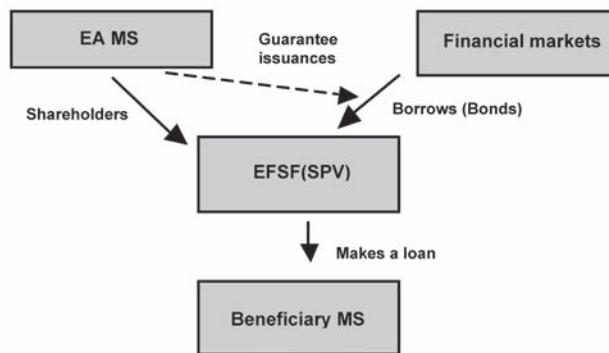
When comparing the capacity of the EFSM with the potential needs²¹, the firepower appears to be rather limited. Therefore the EFSM was complemented with the creation of the EFSF and the IMF commitment to participate in EU financial assistance programmes. That said, the EFSM includes the explicit possibility to open a credit line, so that the beneficiary country can have certain flexibility to draw funds.

4.2. The EFSF: significant size but several weaknesses

The EFSF (European Financial Stability Facility) is a Special Purpose Vehicle (SPV) established by an intergovernmental agreement among all Euro Area Member States²². Recourse to the EFSF is restricted to Euro Area countries.

The capacity of the EFSF was fixed at €440 bn. While the previous section explained that the EFSM capacity was based on what was seen as a prudent risk backed by the EU budget, there was no such benchmark to determine the overall size of the EFSF. Given that the firepower of the IMF was \$250 bn in 2008²³, policy makers considered that a total of €500bn (EFSF 440bn + EFSM 60bn) would be a sufficiently large firewall for the Euro Area.

Chart 04: The European Financial Stability Facility (EFSF)



Source: European Commission.

The EFSF was also created as a temporary mechanism, with a duration of 3 years²⁴. While the EFSF will continue to exist as long as it has not completely reimbursed the bonds issued, it will no longer enter into new operations after June 2013. The implementation of the EFSF proved more difficult than initially expected.

First of all, contrary to the European Commission, the Euro Area is not a legal entity. Therefore, the EFSF had to be created as a Special Purpose Vehicle (SPV), resulting in prolonged negotiations until it was finally incorporated in June 2010. Because of significant political and budgetary implications, the intergovernmental agreement establishing the EFSF also had to undergo ratification in all participating Member States, which further delayed the process; the EFSF finally became operational on 4 August 2010²⁵.

Another issue around the EFSF is that Member States that apply for EFSF financial assistance stop contributing to the Facility, thereby reducing its capacity.

Thirdly, the EFSF depends exclusively on guarantees (there is no paid-in capital). As a consequence, Eurostat established that the "debt issued by the EFSF must be reallocated to the public accounts of States providing guarantees [...]. It will therefore be accounted for in the government debt of States having provided guarantees"²⁶.

Finally, credit enhancements (over-guarantees of 120%, cash buffers and cash reserves) were foreseen to secure a higher credit rating for the EFSF and make it less dependent on the ratings of the Member States. The cash buffers and cash reserves to be fed by the beneficiary Member State implied that the country had to "overborrow" and thus take on an even

greater burden in national accounts. In addition, it also meant that the effective cost of the loan was higher than the nominal interest rate²⁷.

The structure of the EFSF (the EFSF being only guarantee based, the fact that beneficiary countries step out as contributors, and the credit enhancements) shrunk its effective lending capacity from the initially foreseen of €440 bn to about €250 bn.

In addition, the EFSF capital structure also had a negative impact on the mechanism's governance, rendering decision-making more difficult. The guarantee structure implies that EFSF operations have a direct impact on national budgets. This implies that several Member States have to acquire Parliamentary approval every time a programme is decided upon and, in some cases, even when a disbursement is made. The German Federal Constitutional Court, for example, considered that the measures taken by the Government with respect to the GLF and the rescue packages were compatible with the German constitution. However, it also considered that *"the Federal Government is obliged to obtain prior approval by the Budget Committee before giving guarantees within the meaning of the Act"*²⁸. In practice, this meant that negotiations about any new aid granted by the EFSF have had to be subject to the approval of the Budget Committee of the German Parliament.

Box 2: Ratings and the importance of AAA

Credit ratings provide an assessment of the creditworthiness of financial issuers or financial products. The highest and most coveted rating, is the AAA. This is followed by AA+, AA, AA-, A+ and so on²⁹. Ratings have a direct impact on the price of products and the interest to be paid when borrowing. The higher the rating, the lower the interest required by investors to lend.

However, the AAA-rating is not just another notch in the rating scale. Many institutional investors such as pension funds and asset managers have an obligation or mandate that restricts their investments to certain ratings, often AAA only. As a consequence, securing an AAA rating not only ensures a lower cost, but provides a wider investor base, and thus broader demand for a product, than other lower ratings.

The bonds issued by the different rescue instruments imply large volumes of debt instruments that must be sold if the necessary funds and subsequent disbursements are to be assured. In this context, some credit enhancements were introduced in the EFSF to ensure an AAA rating.

For some time, the European Commission, in line with discussions at international level, has been trying to diminish the markets' dependence on ratings and, consequently, rating agencies. Although work to introduce greater competition, improve methodologies and accountability is ongoing, no clear alternative has yet emerged. As such, financial market participants – including the EFSM, EFSF and ESM – remain dependent on the market's perception and, thus, ratings.

That being said, the recent downgrades of several Euro-area Member States and the downgrade, by a single rating agency, of the EFSF itself, has shown that non-AAA sovereign debt can still be issued at reasonable prices. Therefore, the EFSF is testing the waters with an AA+ rating in order to continue servicing its commitments and not jeopardize its lending capacity.

4.3. IMF contribution: immediately operational plus expertise

The participation of the IMF alongside the EU in providing financial assistance to European countries has been instrumental for several reasons.

First of all, the IMF has 70 years of experience in negotiating and designing macroeconomic reform programmes, while it was a new policy for the EU. We have seen that the EU BoP facility was available since the earliest stages of European integration but it had not really been used; as a result, the expertise of the IMF was an important asset.

Second, in operational terms, IMF funds were immediately available while the establishment of a totally new institutional set-up took some time in Europe. It took three months of negotiations and work to render the EFSF operational. In addition, the EU needs about two or three weeks to tap funds in the markets and conduct the on-lend operation to a beneficiary. Nevertheless, it is interesting to note that the EU has always been the one who made the first disbursement.

With respect to repayments, the fact that IMF loans are repaid in several instalments³⁰ smoothes out the financial burden on a beneficiary country. In the EU, loans were usually back-to-back. This implied that each EU disbursement had to be paid in full at the maturity date of the corresponding bond issued in the market. However, since November 2011 the EFSF initiated a diversified funding strategy, which may allow for greater flexibility in the repayment schedules.

Finally, being an "external" actor, the IMF could have higher negotiating power. It was thought that, given its experience and prestige, the IMF could help legitimise the reform programmes, even though IMF interventions were also embedded with a certain "stigma" and negative signalling of a beneficiary's financial stability. In any case, it was clear that the presence of an external actor would serve to put peer pressure on the beneficiary country and avoid the risk of moral hazard. While beneficiary countries needed the financial support to continue functioning, these countries knew that the rest of the Euro Area and the EU as a whole would have a direct interest in mitigating contagion and spill-over effects. The presence of the IMF, therefore, could serve to balance the negotiation power between the lenders and the beneficiaries.

The participation of the IMF in European programmes has clearly evolved over time. In the first BoP programmes (Latvia, Hungary and Romania), the IMF put 60%; in the programmes for Greece (first), Ireland and Portugal, the IMF contributed about 30% of the funds; in the second Greek programme, the IMF share was reduced to just 10% (€20 bn out of approximately €200 bn)³¹. The financial assistance for Spanish banks agreed on 9 June 2012 will come exclusively from European sources³².

Two main reasons explain the decreasing participation of the IMF. On the one hand, this paper shows the enormous progress made by the EU not only in terms of financial and operational capacity but also in terms of expertise. As a consequence, the acute need for IMF participation has eased. On the other hand, the IMF has expressed concern about the increased concentration risk it would be taking by continuing to assist so largely countries in Europe³³; as such, it has indicated that it prefers to decrease its involvement so long as its overall general resources do not increase proportionately.

That said, EU countries contribute to IMF resources (EU countries provide about one third of IMF funds) and they have substantially participated in the recent increase of IMF capacity.

Box 3: Recourse to the EU – IMF rescue package

Besides the programmes for non-Euro Area countries under the BoP facility (Hungary, Latvia and Romania), three Euro Area Member States have asked for financial assistance (Greece, Ireland and Portugal)³⁴. An enlargement of the aid to Greece (via a second programme) was decided in November 2011. Programmes are designed for a typical duration of three years (Table B01).

Table B01: Programme dates

Programme	Start	End
Hungary	2008 (nov)	2010 (nov)
Latvia	2008 (dic)	2012 (ene)
Romania (I)	2009 (may)	2011 (mar)
Greece (I)	2010 (may)	2012 (mar)
Ireland	2010 (dic)	2013 (dic)
Romania (II)	2011 (mar)	2013 (mar)
Portugal	2011 (may)	2014 (may)
Greece (II)	2012 (mar)	2014 (mar)

Note: In the second programme, the IMF committed to support Greece for 4 years under an EFF.

Source: IMF, European Commission and EFSF

Total commitments amount to €454 bn, of which €119 bn have been committed by the IMF and €335 bn by the different European instruments and Member States (Table B02).

Table B02: Total commitments by beneficiary country and instrument

€ bn

Instrument	Beneficiary country							Total
	Greece	Ireland	Portugal	Romania	Hungary	Latvia		
EFSF	144,7	17,7	26,0				188,4	
IMF	39,9	22,5	26,0	16,5	12,5	1,7	119,1	
GLF	52,9						52,9	
EFSM		22,5	26,0				48,5	
BoP				6,4	6,5	3,1	16,0	
Others		22,3		3,2	1,0	2,7	29,2	
Total	237,5	85,0	78,0	26,0	20,0	7,5	454,0	
ECB facility	35,0							

Note: Others include bilateral contributions (UK, SE, DK, FI, IE, EE, NO, CZ, PL), EIB, EBRD and WB. Initially, the GLF amounted to €80bn. €24.4 bn were transferred to the second Greek programme and €2.7 bn were withdrawn (corresponding to SK, IE and PT). Situation as of May 2012. Spain expressed its interest in applying for financial support on 9 June 2012, but details are not known yet.

Source: IMF, European Commission, EFSF and own calculations.

Commitments correspond to the expected needs for the whole duration of the programme. However, disbursements are paid in quarterly instalments. Up to May 2012, total disbursements amounted to €308 bn (€78 bn from the IMF and €230 bn from EU sources) (Table B03).

Table B03: Disbursements

€ bn

Instrument	Beneficiary country						Total
	Greece	Ireland	Portugal	Romania	Hungary	Latvia	
EFSF	73,0	12,2	14,9				100,0
IMF	21,8	16,0	18,5	11,9	8,6	1,1	77,8
GLF	52,9						52,9
EFSM		18,4	20,1				38,5
BoP				5,0	5,5	2,9	13,4
Others		22,9		2,0		0,5	25,4
Total	147,6	69,4	53,5	18,9	14,1	4,5	308,0
ECB facility	35,0						

Notes: Others include bilateral contributions (UK, SE, DK, FI, EE, IE, NO, CZ, PL), EIB, EBRD and WB. Irish national authorities are currently advancing €20.7 bn liquidity. This will be reduced over the duration of the programme to the initial foreseen €17.5 bn. Hungary has already repaid €3.2 bn of the amounts disbursed (€1.2 bn to IMF and €2 bn to the EU). Situation as of May 2012.

Source: IMF, European Commission, EFSF and own calculations.

The first EU loans were agreed with a maximum duration usually not exceeding 7.5 years. However, in 2011, maturities were extended to up to 30 years³⁵. After the end of the programme (i.e. when disbursements are completed), countries remain under post-programme surveillance until they have reimbursed a certain portion of the loans³⁶.

4.4. The ECB's measures: flexibility and action on the secondary market

The May package was complemented by steps taken by the ECB to provide assistance without breaching its monetary policy mandate. The ECB established the Securities Market Programme (SMP) on 9 May 2010³⁷ in order to address severe tensions in financial markets (including sovereigns). Within two months, the ECB had purchased up to €60 bn of bonds under the SMP, which it subsequently deactivated when tensions eased. In summer 2011, upon a heightening of sovereign tensions, the SMP was reactivated. Holdings of bonds under the SMP were €212 bn as of May 2012³⁸. The SMP was the precursor of the purchases in the secondary programme by the rescue mechanisms (see next section).

In addition to the SMP, the ECB has taken several other "non-standard" measures since September 2008 to assist in battling the financial crisis, in keeping with its mandate. In addition to reducing its central refinancing rate to 1%, ECB measures included: an increase in the frequency and size of its longer-term refinancing operations (with an increased maturity of up to one year), to provide full allotment in all liquidity-providing operations, to offer funding in US dollars and Swiss francs through foreign exchange swaps, and the purchase of euro-denominated covered bonds³⁹.

The main strength of the ECB is its capacity for prompt action and a virtually unlimited size. For instance, between December 2011 and February 2012, the ECB injected over one trillion Euros in Euro Area banks through two 3-year longer-term refinancing operations. This is twice the size of the combined capacity of EFSM and EFSF. However, ECB action is restricted to monetary policy and it has to respect its mandate of controlling inflation and not to monetise government debt. This means that the ECB can ease the symptoms (stress in financial markets) but it cannot address the roots of the crisis (structural imbalances). This is why it is often said that the ECB can provide time but the real solutions can only come from determined policy actions by governments.

5. EXPANDING THE TOOLBOX AND IMPROVING THE EFSF

Box 3 shows the Euro Area programmes approved by May 2012. The size of those programmes is calculated on the basis of the financing needs of the beneficiary Member States for the duration of the programme. While the crisis has evolved, this method appeared to be too restrictive and greater flexibility was needed. The "toolbox" of instruments was, therefore, expanded beyond the traditional loans to Member States to address various needs and cases.

1_ *Credit lines*. Credit lines (of which there are two types, one with only ex-ante conditionality (and continuous respect of it), another that requires only certain corrective measures) are intended to serve a precautionary need and act as a crisis prevention tool rather than a regular crisis resolution instrument. They require lighter procedures and foresee a swifter implementation process. They are provided for countries with sound economic policies and fundamentals but facing a "risk of future problems in maintaining access to market financing at reasonable terms". Once a credit line has been activated, the beneficiary Member States can request the draw-down of funds via a simple loan or a primary market intervention at any time during the availability period⁴⁰. This tool was inspired by the credit lines available at the IMF, in order to provide for more preventative means of financial assistance and mitigate the large stigma that comes with a macroeconomic adjustment programme. A variation of this idea is available under the BoP, where a precautionary loan can be granted –like that given for the second Romanian programme (see Box 3), on which no disbursement has yet been made.

2_ *Purchases in the secondary market*. Before reaching a situation of actual insolvency, some countries may face a dysfunctional bond market. It was decided that the European firewall should be able to intervene in such cases without demanding a fully fledged macro-economic adjustment programme⁴¹. Beneficiary countries will be subject to ex-ante eligibility conditions and some corrective actions⁴². The ECB's purchases under its SMP served as an example of this tool (see Section 4.4).

3_ *Purchases in the primary market*. This is a tool that would likely be used primarily towards the end of a programme to assist in a beneficiary's re-entry into the markets. The rescue mechanism will buy bonds in the primary market or via placements with private investors. The goal is to restore the relationship of the beneficiary country with the investment community and support market access. Purchases in the primary market will also be possible for countries under a precautionary programme⁴³.

4_ *Bank recapitalisation*. The losses incurred by some banks and their weak capital position played a significant role in the current financial crisis and served as a key source of financial stress. In many countries, the State had to intervene to rescue vulnerable banks⁴⁴. As a result, a new tool was conceived to allow the rescue mechanisms to provide a loan to a non-programme Member State for the purpose of recapitalising financial institutions. Such funds require that clear eligibility conditions are met, and are accompanied by institution-specific and other horizontal conditionality in order to address vulnerabilities, restore viability as well as financial stability⁴⁵. This instrument will be first used by Spain⁴⁶.

In parallel to the increased flexibility of the instruments, there was a debate about how to maximize and get the most out of existing resources as well as the adequacy of the firewall's size. As discussions continued on the design of the permanent mechanism⁴⁷, two options were developed to enlarge the EFSF's capacity without increasing Member State guarantees. This was proposed through two "leverage" options for the EFSF.

The first option was for the EFSF to issue *sovereign partial protection certificates*. The beneficiary country would issue bonds in the market and the EFSF would guarantee the first 20% or 30% of the losses⁴⁸. A second option was the creation of *co-investment funds* which would pool public funds with additional/parallel participation of private investors⁴⁹.

An amended EFSF2 entered into force in October 2011 after ratification by all 17 Member States. Amendments to the EFSF included the four new instruments as well as the leverage options. In addition, the effective capacity was raised to €440bn by increasing the over-guarantees to 165%⁵⁰. The expanded toolbox will also apply to the ESM (see Section 6). The leverage options, however, will remain restricted to the EFSF.

Box 4: Beyond the financial "safety net": a comprehensive response to the crisis

This paper shows the framework established in the EU to set up a financial safety net as a crisis resolution tool. However, the response to the crisis was much wider. Many far-reaching decisions were made to mitigate the flaws that led to the crisis and to deploy the means for fostering stability and growth. The *roadmap to stability and growth* presented by the European Commission in October 2011⁵¹ compiled many of the decisions that had been taken and put forward a list of elements that need to be urgently implemented "in order to restore confidence in the Euro Area and the EU as a whole".

First of all, a decisive response to the problems of Greece was needed. It included the negotiation of a second adjustment programme with the participation of the private sector (see Section 7.7)⁵².

Second, the initial backstops against the crisis needed to be enhanced. This led to the revision of the "toolbox" of instruments and the maximisation of the EFSF's firepower (see Section 5) as well as to the advancement of the ESM's entry into force (see Section 6.1).

Third, the banking system needed to be strengthened. Huge efforts, both in regulatory and financial terms, have been made from the earliest stages of the crisis to strengthen Europe's banks. Although not exhaustive, measures include the creation of supervisory authorities at European level, the proposal of the Credit Requirements Directive / Regulation to increase the capital banks must hold, an increased protection of citizens' bank deposits, restrictions related to remuneration policies, the Stress Test for banks, revising the regulation on Credit Rating Agencies and introducing a proposal for a financial transaction tax. In 2011, the European Banking Authority (EBA) coordinated a "capital exercise" requiring some banks to strengthen their capital by June 2012.

Fourth, a more robust and integrated economic governance needed to be built. With the adoption of the European Semester and the "six-pack", Member States agreed to strengthen economic policy coordination and to intensify the surveillance of economic and fiscal policies. Member States will have to send their national budgets for EU approval before adopting them. In addition, the EU will monitor macro-economic imbalances in Member States and will ask for corrections if needed.

Finally, a strategy for growth is needed to create jobs and push the EU out of the crisis. Besides better implementation of some of the existing legislation, targeted investment at EU level is being proposed. The areas foreseen include network industries, the digital agenda, innovation, "green" growth, infrastructures and strengthening employment policies.

In the countries which need these growth policies the most, public finances have been dramatically affected by the crisis. These countries do not have another option but to reduce their debt and deficit levels. However, a series of alternative sources are in the process of being discussed and implemented. They include more targeted EU structural funds, the "Connecting Europe Facility"⁵³, project bonds⁵⁴, increasing the lending capacity of the EIB or introducing a financial transaction tax as a source of revenue for growth. The possibility of common issuance of debt by Euro Area Member States, i.e., Eurobonds or Stability bonds, is also on the agenda for discussion.

The EU and the Member States have responded to the crisis with far-reaching decisions and measures. While some time is needed for the full impact of the measures to be effective, the extent of the decisions will only become clear in the medium term. These measures do not mean that momentum for reform has come to an end; on the contrary, the Commission continues to work on updating the plan to comprehensively address the crisis.

6. THE ESM: A PERMANENT AND ROBUST INSTRUMENT

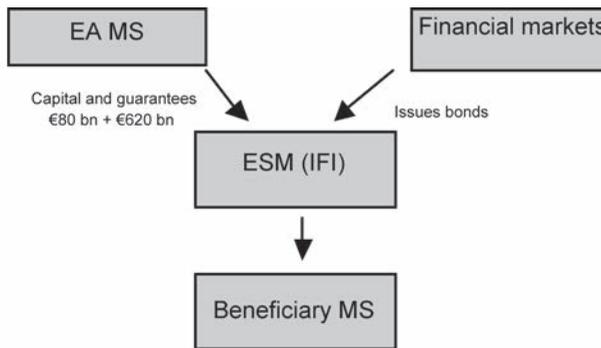
The discussions leading to an improved EFSF2 left, nevertheless, some issues unresolved:

- What to do beyond June 2013 when the EFSF is not allowed to engage in new operations.
- How to break the link between the EFSF borrowing operations and the public debt of Member States.
- How to address weaknesses in securing and maintaining the AAA rating and the dependence on Member States' ratings.

These questions, which could not be addressed with yet another amendment of the EFSF, were the driving force behind the structure of the European Stability Mechanism (ESM) and its creation as a permanent financial backstop. The first official reference to the ESM appeared in the conclusions of the European Council of October 2010. Subsequently, discussions on improvements to the EFSF ran in parallel with the design of the ESM.

The ESM was conceived as an International Financial Institution enshrined in an international treaty⁵⁵. The ESM was initially set to start operating in July 2013, so that it would smoothly take over EFSF activities and so that enough time would be allowed for the ratification process to be completed in all Member States.

Chart 05: The European Stability Mechanism (ESM)



Source: European Commission.

The ESM's main feature is €80 bn of paid-in capital with an additional €620 bn of callable capital. This structure not only makes the ESM the largest international financial institution in the world, but also provides several key benefits. First, the debt stemming from ESM borrowing operations⁵⁶ will not be rerouted to the Member States⁵⁷. Second, it provides a buffer to absorb losses making the ESM more robust against downgrades than the EFSF⁵⁸. Finally, the paid-in capital provides for an up-front liquidity buffer that allows for quick interventions without the need to borrow on the markets, when an emergency warrants it.

The AAA capacity of the ESM is estimated to be €500 bn⁵⁹, equivalent to the combined capacity of the EFSF and EFSM. The paid-in capital will be disbursed in five equal instalments. An initial ESM Treaty was signed in July 2011, but work to amend it was quickly enacted in order to enhance the mechanism's flexibility, and expand its toolbox in parallel with that of the EFSF (as explained in Section 5). A revised version was signed in February 2012.

6.1. Advancing the entry into force of the ESM

While the ESM was initially scheduled to start operating in July 2013, due to its various advantages with respect to the EFSF, the entry into force was pushed forward to summer 2012 (as soon as 90% of the countries would have ratified it). As a consequence, the EFSF and the ESM are expected to overlap until end of June 2013.

A debate about the need to enlarge the size of both the EU and the global financial safety net was launched in late 2011⁶⁰. While €500 bn seemed appropriate for supporting small- or medium-sized Euro Area countries such as Greece, Ireland or Portugal, this amount appeared to be insufficient for larger Member States, as the EU as a whole began to experience a deteriorating financial outlook.

In parallel, there was a debate about what would happen once the ESM entered into force: should the EFSF stop providing support?; would both instruments work in parallel?; should the unused capacity of the EFSF be added to the ESM?; should it be done on a temporary basis or permanently?

The Eurogroup of 30 March 2012 set the combined EFSF/ESM capacity at €700 bn. While the EU has created a firewall larger than any other financing arrangement in the world, able to mobilize almost €900 bn when you combine all of the various instruments (BoP, GLF, EFSF, EFSM, and ESM), this amount still seems to be below market expectations⁶¹. After the Eurogroup decision, financing conditions in peripheral Euro Area countries (including Spain and Italy) did not improve. Therefore, the issue of the size of the Euro Area safety net may not be closed yet.

7. MAKING THE DECISIONS OPERATIONAL: NEGOTIATING THE DETAILS

*"The Commission would have preferred bolder and quicker decisions. But our Union works on the basis of compromise [...] and it takes time. But it is worth it. This is the time needed for a genuine democratic process"*⁶².

The EU is often blamed for the long time needed to adopt and implement its decisions. The challenges of achieving consensus and/or a necessary compromise are clearly visible in the process that was required to finally agree the first Greek package. That said, it is important to note that the GLF and both temporary stabilisation mechanisms were agreed to within just a few days. The agreements reached illustrate the kind of momentum that can sometimes stem from a dire need to resolve a problem for the good of the whole; a momentum that is not always easily found in times of prosperity when each Member State, in its own right, is progressing and experiencing growth.

This section tries to give a flavour of the challenges confronted not only when trying to reach these agreements about the general framework presented throughout this paper but also for deciding about the details that make them operational. This will help explain why it takes time.

7.1. Who is involved in the process?

The heart of the crisis focused on the Euro Area and, therefore, many of the decisions were taken only by the Member States sharing the common currency. However, many of the decisions can have spill-over effects on non-Euro Area countries, so that they need to be involved in the discussions. For instance, the creation of the EFSM and the change in the Treaty on the Functioning of the EU needed the participation of the 27 Member States. While the ESM was only signed by Euro Area countries, all 27 Member States were involved in the negotiation phase.

In addition, when providing assistance, the whole of the financial envelope needs to be distributed between the EFSF and the EFSM. This distribution has implications in terms of who the guarantors are (Euro Area countries or the EU as a whole) but also in terms of the costs for the beneficiary (the EFSM was initially cheaper than the EFSF) and what remains for future needs⁶³.

7.2. Interest rate compensation for high yield countries

Under the GLF, lenders would have to borrow in the markets in order to transfer the funds to Greece. What would happen if a country had to pay a higher interest rate to investors than what it receives from Greece? If the funds provided came from the general budget of the country without a direct connection with a specific bond issuance, how would the cost be defined?

To address this issue, a compensation mechanism was put in place. The receipts obtained from Greece beyond the cost of borrowing would be first used to compensate the countries with high borrowing costs. The rest will be distributed among the countries with lower borrowing costs.

7.3. Cost and duration of the loans

The EU set a completely new framework and few benchmarks existed prior about the appropriate rates and maturities. The interest rates needed to be sufficiently high to cover the costs but also low enough to be affordable for the beneficiary countries. The maturity needed to be long enough to allow beneficiary countries to recover from the crisis and generate the funds to repay the loan, but it should not engage the lending countries longer than needed. In addition, financial markets could impose certain restrictions⁶⁴.

In this context, since the establishment of the GLF and the EFSF in May 2010, interest rates were reduced and maturities extended on several occasions⁶⁵. This was the result of the adaptation to a quickly changing environment and the worsening of the crisis further than expected. However, the new EFSF architecture was also instrumental for providing greater flexibility in terms of rates⁶⁶ and maturities⁶⁷.

7.4. The contribution key

Once the total envelope was established, Member States needed to decide how to allocate the guarantees and capital among themselves, i.e., the contribution key. It was an easy task for the "community" instruments, the BoP and the EFSM, as they were implicitly subject to the allocation through the EU budget.

However, for the EFSF and the ESM, there were many possibilities: population, GDP, the votes in the Council of the EU, the ECB key, the IMF key... For the EFSF, the ECB capital subscription key was considered a good compromise⁶⁸. The ESM would be a permanent mechanism and some delegations did not feel comfortable with the ECB key. A compromise was reached through a transitional compensation to countries with low GDP per capita⁶⁹.

7.5. Voting rules

Commitments by rescue instruments could have a significant impact on national fiscal positions. However, imposing the need for unanimity for all decisions could endanger the functioning and effectiveness of the financial safety net.

A balanced compromise was reached in the revised ESM Treaty. Most decisions will be taken by mutual agreement but an emergency procedure, requiring just a qualified majority of 85% of votes cast, is also foreseen. The use of this procedure is subject to certain conditions.

7.6. The private sector involvement (PSI)

Between 2007 and 2011, Greek government debt increased from 107% of GDP to 165%⁷⁰ and it was forecasted to reach almost 200% in 2012⁷¹. In this context, the public financial support appeared insufficient to put the Greek government debt on a sustainable track; the participation of private bondholders became essential to ensure a reduction in the debt⁷².

The PSI implied not only a reduction in the nominal amount of debt but also rescheduling the maturities and reducing the coupons. The initial agreement of summer 2011 was never implemented. In February 2012, a new agreement was reached. The face value of the bonds would be reduced by 53.5%⁷³. With the maturities extended up to 30 years and the reduction in the coupon, the bonds were estimated to lose around 80% of their value⁷⁴. The debt exchange was implemented in March and April 2012. The goal is to ensure that a government debt level of around 120% of GDP will be reached by 2020⁷⁵.

The implementation of the PSI opened the door to further relief of the debt. The revenues stemming from the Greek holdings under the SMP will be passed to Greece to further improve the sustainability of its public debt⁷⁶.

7.7. Preferred creditor status

Some more technical issues also needed to be solved. One of them was the inclusion of a clause of seniority of the rescue loans over other types of debt⁷⁷. It seemed reasonable to get a preferred creditor status (PCS) as the rescue instruments would intervene when any other financial sources were not available⁷⁸. However, this clause could jeopardise a smooth return to the markets by beneficiary countries. New issuances by the country could be considered subordinated and, therefore, the interest rates asked to borrow would be higher than under normal circumstances.

The PCS was introduced in the ESM⁷⁹. The interventions in the primary market could be seen as a mitigation measure as they allow the ESM to sell the bonds at a later stage and reduce its "senior" share on the total debt of the beneficiary country. Nevertheless, investors have given a negative reaction even for reduced amounts of debt issued with PCS. Another way of mitigating an excess of preferred debt is through the issuance of sovereign partial protection certificates⁸⁰. However, this is restricted to the EFSF.

8. CONCLUSIONS

"Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity", Schuman declaration, 9 May 1950.

For five years now, the EU has sailed through turbulent waters. It has remained on a weak equilibrium between a blame attitude and an increase in solidarity. It is not the first time in history that European countries have blamed each other, nor the first time that they have tried to tackle their problems together. Among the many examples of these two attitudes, it is worthwhile to highlight two critical moments for the configuration of what Europe is today.

At the end of World War I, the "winners" pointed the finger at the "losers" and obliged them to compensate for all the damages of the war⁸¹. There is a wide consensus that the pressure of these "reparations" played a major role in the outbreak of World War II. On the other hand, the attitude after World War II was totally different. Besides the reconstruction

driven by the Marshall Plan, the ECSC was created with the goal of making war between Member States impossible by pooling together their resources⁸².

Europe is currently at a crossroad. In order to choose the right direction, countries need to move beyond blaming each other and learn from the EU founding fathers. Only by avoiding isolating some countries and admitting that the current situation stems from common mistakes, will the crisis be overcome. In addition, the EU is not constituted by states but by people. The circumstances and decisions need to be properly communicated and explained to the population at large; and politicians need to involve the citizens as an essential part of the solution.

Public opinion has created a substantial amount of negative sentiment surrounding the creation and use of the rescue mechanisms building on the perception that the whole EU is now paying for the past excesses of Southern countries⁸³. Many citizens from several EU countries feel that they are pouring money into vulnerable States but the citizens of these beneficiary Member States do not feel that they are being helped. Some citizens, for example, avoid travelling to Greece due to fears about their safety. Something seems to not be working properly. We are definitely not heading in the direction of uniting people, as advocated by Jean Monnet⁸⁴. Although what has been achieved so far is enormous, weaknesses in communicating EU policies need to be addressed. This paper intends to contribute to the understanding of what has been done to address the crisis.

Latvia is an example of good communication. Prime Minister Dombrovskis took office in early 2009. After approving a tough austerity plan, he was re-elected in 2010⁸⁵. The reform programme was implemented without needing to draw on the final tranches of IMF-EU funds. Latvian authorities put a lot of effort in communicating the situation and the actions that needed to be taken. Now, Latvian authorities are expecting the domestic economy to improve and are still working towards enabling the country to join the Euro Area in 2014. Other European leaders need to significantly improve how they communicate not only with their citizens but also with its European partners.

The wave of government changes across Europe indicates that public authorities were unable to explain the decisions they took and why they did so to their citizens. Communication, involvement and ownership of the policy decisions by the citizens are crucial elements in accomplishing the aim of the EU: to promote peace, its values and the well-being of its peoples⁸⁶. Citizens are asking to be part of the solution as peaceful social movements like 15-M or "Indignados" show.

The role of citizens is twofold. On the one hand, they can "ratify" the decisions and ensure their long term viability. They can also put decisions in danger with their votes as was the case after the April 2012 elections in Greece, when extreme parties won significant representation and no government could be agreed.. On the other hand, people are the main asset to solve the crisis. Financial markets require stability and confidence. When citizens feel that there is light at the end of the tunnel, they will start to consume and invest, companies will hire new employees and entrepreneurs will dare to embark on new adventures. Otherwise, they will continue to restrict their expenditure and withdraw their money from the banks for fear of a collapse. Financial markets read the feelings of the population.

This paper has demonstrated how the European Union's reaction to the crisis has been unprecedented. Compromise solutions were agreed on issues that could not even be openly discussed a couple of years ago. However, in late June 2012, we were still in the crisis, and in

an acute phase of it. Anything could come out of the second round of Greek elections, ranging from stronger steps towards a solution within the Euro Area to a disorderly exit of the monetary union with unknown effects for Greece and beyond⁸⁷.

The work and progress made since the start of the crisis is significant, even if not always perfect. The initial EFSF imposed not only very high rates but also that interests be paid in advance⁸⁸. This structure was based on the one hand, "on the perception that the whole EU was now paying for the past excesses of Southern countries"⁸⁹ and, on the other, the lack of confidence in the ability of the country to repay the loan. This blame attitude is building a sentiment of resentment within Europe and putting at risk a harmonious coexistence of European peoples for the future. The consequent reductions in rates and the extension of loan maturities⁹⁰ were a true expression of European solidarity.

The decision to transfer back to Greece the revenues from the SMP and the bonds held by central banks⁹¹ was another act of European solidarity. However, most Member States are showing some reluctance in implementing it. European solidarity is undoubtedly behind the huge amount of funds to be pooled in the ESM, even if some timidity appeared when there was a need to increase the size of the European financial safety net (see Section 6.1)⁹². Additional opportunities for "de facto solidarity" are embedded not only in the growth strategy and, in particular, in the alternative sources of funding growth⁹³ but also in the "Euro bonds".

European leaders need to convince themselves and their citizens that the solution will come only through a resolute deepening of European solidarity via new tools, structures, and frameworks. Leaders and citizens have, now more than ever, the opportunity to follow Schuman's vision: *"World peace cannot be safeguarded without the making of creative efforts proportionate to the dangers which threaten it"*.

Notes

- 1 Treaty of Rome, art. 103.
- 2 Further technical details about the functioning of the BoP can be found in European Commission (2012a).
- 3 Council Regulation (EEC) No 1969/88, Art. 1.
- 4 Council Regulation (EC) No 332/2002, Art. 1.
- 5 Council Regulation (EC) No 1360/2008, Art. 1 and Council Regulation (EC) No 431/2009, Art. 1. In real terms, taking into consideration the evolution of prices, the ceiling of 2008 was equivalent to the ceiling established in 1998.
- 6 See Box 3 for further details.
- 7 See Section 4.3 for further details about the role of the IMF.
- 8 It was foreseen that excesses in fiscal policy of Member States would be monitored and corrected through the Stability and Growth Pact (SGP). The "no-bail out" clause would avoid a situation of moral hazard between Member States.
The SGP refers to the surveillance of budgetary positions, the coordination of economic policies and the implementation of the excessive deficit procedure. The SGP is currently enshrined in articles 121 and 126 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and in its Protocol No 12.
The "no-bail out" clause is Art. 125 of the TFEU: "A Member State shall not be liable for or assume the commitments [...] of another Member State".
- 9 At the moment of the ECOFIN meeting of 16 February 2010, the Greek deficit was estimated in 12.7% of GDP. The final figure would be 15.8%.
- 10 Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 11 February 2010.
- 11 Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 25 March 2010.
- 12 Statement by the Eurogroup, 2 May 2010.
- 13 See Box 1 for details about Conditionality.
- 14 Moral hazard is the idea that providing funds (or bailing out) implies no bearing of responsibility or accountability for the receiver.
- 15 European Commission (2012a).
- 16 The adjustment programme is enshrined in a Memorandum of Understanding (MoU) and a Loan Agreement concluded between the European Commission and the beneficiary country. For further details, see in European Commission (2012a).
- 17 Council Regulation (EU) No 407/2010.
- 18 For details about Conditionality, see Box 1.
- 19 1.31% of EU GNI is the ceiling for commitments while 1.24% of EU GNI is the ceiling for payments. Council Decision 2007/436/EC, Euratom, Art. 3.
- 20 This estimate of a capacity of €60 bn takes into consideration that the repayments can be spread over several years.
- 21 For instance, we have seen that the first programme for Greece (see Section 3) was €110 bn (€80 bn from the GLF and €30 from the IMF).
- 22 European Council (2010).
- 23 International Monetary Fund (2012e). From 2008 to 2012, there were some reforms within the IMF leading to an increase of its capacity to \$750 bn. See section 4.3 for further details.
- 24 See Council Conclusions of ECOFIN meeting of 9 and 10 May 2010, 9596/10 (Presse 108).
- 25 As indicated in previous section, the EFSM was fully operational after a couple of days following the approval of the Council of the EU and the European Parliament. In addition, the EFSM regulation was just 3 pages long while the EFSF framework agreement is over 30 pages long and the EFSF Act of incorporation is 25-page long.
- 26 Eurostat Decision 13/2011 of 27 January 2011.
- 27 The nominal interest rate would be applied to the over-borrowed amount. When the interest payments are compared with the effective amount borrowed, the effective rate almost doubled.
- 28 German Federal Constitutional Court, Press release no. 55/2011 of 7 September 2011.
- 29 Nomenclature varies among the three key rating agencies: Fitch, Moody's, Standard & Pooers.
- 30 Depending on the instrument used, IMF loans are repaid in 8 quarterly instalments (Stand-by Arrangement (SBA), International Monetary Fund (2012b)) or in 12 semi-annual instalments (Extended Fund Facility (EFF), www International Monetary Fund (2012c)).
- 31 See Box 3 for further details about the financial envelope of the programmes.
- 32 See Eurogroup statement on Spain, 9 June 2012. For details about the funds for recapitalisation of banks, see Section 5.
- 33 "As of March 28, 2012, the IMF [...] currently has devoted over 64 percent of total disbursing and precautionary commitments to Europe as a whole", International Monetary Fund (2012d).
- 34 In addition, Spain and Cyprus request EU assistance on 25 June 2012. At the time of writing, the details in terms of amounts, duration and conditions are not known as the negotiations have just started.
- 35 See Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 21 July 2011.

- 36 For instance, in the context of article 11 of COM(2011) 819 final, which is currently being discussed under the ordinary legislative procedure in Council and Parliament, a reimbursement of 75% is foreseen for EFSF, EFSM and ESM supports.
- 37 Decision ECB/2010/5.
- 38 European Central Bank (2012b).
- 39 European Central Bank (2009b), pp. 9-10.
- 40 European Financial Stability Facility (2011b).
- 41 Secondary market purchases are also possible under a normal adjustment programme.
- 42 European Financial Stability Facility (2011c).
- 43 European Financial Stability Facility (2011d).
- 44 In January 2012, cumulative capital injections by public authorities amounted to €282 bn in the EU and €192 bn in the Euro Area (source: European Commission).
- 45 European Financial Stability Facility (2011e).
- 46 See Eurogroup statement on Spain, 9 June 2012.
- 47 See next section.
- 48 European Financial Stability Facility (2011g).
- 49 European Financial Stability Facility (2011f).
- 50 The over-guarantees imply a theoretical capacity of €780 bn. With the increase in over-guarantees, the cash reserve and the loan specific cash buffer are no longer required. European Financial Stability Facility (2011a).
- 51 COM(2011) 669 final. See also European Council conclusions 16 and 17 December 2010 and COM(2012) 299 final.
- 52 At the moment of writing these lines, the Greek situation (and the Euro Area) is in an impasse after the legislative elections of May in Greece. No agreement was reached to form a government and new elections have been called for 17 June 2012.
- 53 This is a proposal of the Commission of an European envelope to finance infrastructures. See COM(2011) 676.
- 54 See CCOM(2011) 500 and COM(2011) 660.
- 55 In order to allow for a permanent mechanism to be established, article 136 of the TFEU was also amended by the European Council Decision 2011/199/EU.
- 56 In terms of capital.
- 57 However, the disbursement of the paid-in capital has to be financed up-front.
- 58 Contrary to the EFSF, all Member States will always contribute to the ESM capital, even those requesting financial assistance.
- 59 Due to its structure, the AAA-rated capacity is calculated as the total paid-in plus the callable capital guaranteed by AAA and AA countries. In addition, the paid-in capital has to be maintained at a level of at least 10% of the subscribed capital (requirement of the rating agencies) and the paid-in capital has to be maintained at a level of at least 15% of the borrowing operations (requirement of the ESM treaty).
- 60 See, for instance, the Financial Times of 6 December 2011: *EU talks on boosting financial firewall* or the Financial Times of 19 January 2012: *The IMF request \$500 bn for bail-out loans*.
- 61 See, for instance, Bloomberg news of 29 March 2012: *EU nears one-year boost in rescue fund to \$1.3 trillion*.
- 62 Barroso (2012)
- 63 For instance, the capacity of the EFSM has already been pledged to a large extent.
- 64 See for instance the discussion on credit enhancements for the EFSF in Section 4.2.
- 65 For instance, the European Council of the Euro Area decided on 11 March 2011 that the "pricing of the EFSF should be lowered to better take into account debt sustainability of the recipient countries" and that the interest rate on the loans to Greece "will be adjusted by 100 basis points" and the maturity increased to 7.5 years. On 11 July 2011 it extended the maximum EFSF maturities to 30 years and further lowered the interest rates of the EFSF. In addition, the maturities of the GLF were substantially extended.
- The Eurogroup of 21 February 2012 stated: "All Member States have agreed to an additional retroactive lowering of the interest rates of the Greek Loan Facility so that the margin amounts to 150 basis points".
- 66 In particular, the increase of overguarantees to 65%. See Section 5 for further details.
- 67 Since November 2011, the EFSF has started a *diversified funding strategy* using a liquidity buffer and a short term bill programme. This was only feasible once the EFSF has issued enough bonds for investors to build a yield curve.
- 68 The ECB capital key is calculated as a combination of population and GDP. It can be considered as the "share" of a country in the Euro Area.
- 69 See ESM Treaty for details.
- 70 European Central Banks (2012d), Table 11.9.
- 71 See European Commission (2012e).
- 72 The debt crisis of Mexico and other Latin America countries only ended when American banks gave some form of debt relief to indebted developing countries. Krugman and Obstfeld (2009), page 634.
- 73 MoU of 1 March 2012.

- 74 The CDS auction established that bondholders had received 21.5% of their previous value.
<http://creditfixings.com/CreditEventAuctions/results.jsp?ticker=GREECE>
- 75 MoU, page 4.
- 76 Eurogroup statement of 21 February 2012.
- 77 Another example of a technical issue was whether to include a Collective Action Clause (CAC) in national issuances. Under a CAC, a majority of bondholders may take some decisions under certain circumstances that would also apply to all other bondholders. This clause was activated within the context of the Greek PSI.
- 78 On the other hand, it was not clear how defensible it would be under international law.
- 79 The ESM would still be subordinated to the IMF. ESM Treaty, recital 13.
- 80 See Section 5.
- 81 The Treaty of Versailles (1919) states in article 231: "*Germany and her allies [are responsible] for causing all the loss and damage to which the Allied [...] have been subjected as a consequence of the war*".
- 82 See Schuman declaration (1950).
- 83 See Krugman (2012).
- 84 "*We are not bringing together states, we are uniting people*", Jean Monnet, 1952.
- 85 http://fr.wikipedia.org/wiki/Valdis_Dombrovskis.
- 86 Treaty on the EU, art. 3.1. Furthermore, art. 3.3 states: "*The EU [...] shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, [...] aiming at full employment and social progress. [...] It shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States*".
- 87 N.B.: The second Greek elections were held after writing these lines.
- 88 See Section 4.2.
- 89 See Krugman (2012).
- 90 See Section 7.3.
- 91 See Section 7.7.
- 92 Recently, the author had to calculate which would be the impact on the contribution to the ESM if Latvia and Lithuania were to join the Euro Area. One would not expect that, given what is going on, an enlargement of the Euro Area to Latvia and Lithuania would keep some Member States awake (Latvia and Lithuania would jointly represent 1% of an expanded Euro Area).
- 93 See Box 4.

BIBLIOGRAPHY

Legal texts (chronological)

Available at <http://eur-lex.europa.eu/> unless otherwise indicated

Treaty establishing the European Economic Community (Treaty of Rome), 1957.

Council Decision (71/143/EEC) setting up machinery for medium-term financial assistance, Official Journal L73, 27 March 1971.

Regulation (EEC) No 397/75 of the Council concerning Community loans, Official Journal L46, 20 February 1975.

Regulation (EEC) No 398/75 of the Council implementing Regulation (EEC) No 397/75 concerning Community loans, Official Journal L46, 20 February 1975.

Council regulation (EEC) No 682/81 adjusting the Community loan mechanism designed to support the balances of payments of Member States, Official Journal L73, 19 March 1981.

Council regulation (EEC) No 1131/85 amending Regulation No 682/81 adjusting the Community loan mechanism designed to support the balances of payments of Member States, Official Journal L118, 1 May 1985.

Council regulation (EEC) No 1969/88 establishing a single facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal L178, 8 July 1988.

Council regulation (EC) No 332/2002 establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal L53, 23 February 2002.

Council Decision 2007/436/EC, Euratom on the system of the European Communities' own resources, Official Journal L163, 23 June 2007.

Council regulation (EC) No 1360/2008 amending Regulation (EC) No 332/2002 establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal L352, 31 December 2008.

Council regulation (EC) No 431/2009 amending Regulation (EC) No 332/2002 establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal L128, 27 May 2009.

Decision ECB/2009/16 of 2 July 2009 on the implementation of the covered bond purchase programme, Official Journal L175, 4 July 2009.

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C83, 30 March 2010.

Council Regulation (EU) No 407/2010 establishing a European financial stabilisation mechanism, Official Journal L118, 12 May 2010.

Decision ECB/2010/05 establishing a securities market programme, Official Journal L124, 20 May 2010.

EFSF Framework Agreement, 7 June 2010, PARIS-1-1075295-v16, www.efsf.europa.eu.

EFSS (2011): *EFSS Articles of incorporations*, 6 December, www.efsf.europa.eu/attachments/efsf_articles_of_incorporation_en.pdf.

Eurostat decision 13/2011 on deficit and debt: "The statistical recording of operations undertaken by the EFSF", 27 January 2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-27012011-AP/EN/2-27012011-AP-EN.PDF.

European Council Decision 2011/199/EU of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro, Official Journal L91, 6 April 2011.

German Federal Constitutional Court: *Press release no. 55/2011*, 7 September 2011, www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg11-055en.html

Communication from the Commission: A roadmap to stability and growth, COM(2011) 669 final, 12 October 2011.

Decision ECB/2011/17 on the implementation of the second covered bond purchase programme, Official Journal L297, 16 November 2011.

European Commission proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area, COM(2011) 819 final, 23 November 2011.

Treaty Establishing The European Stability Mechanism, T/ESM 2012/en 1, www.european_council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf.

Memorandum of Understanding (MoU) between the European Commission, Greece and the Bank of Greece on Greek debt exchange, 1 March 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-03-01-greece-mou_en.pdf

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Action for stability, growth and jobs, COM(2012) 299 final, 30 May 2012.

Conclusions and statements of the Council of the European Union

Available at www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions or at www.consilium.europa.eu/press/press-releases/economic-and-financial-affairs?BID=93&lang=en.

Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 11 February 2010.

Council conclusions of ECOFIN meeting of 16 February 2010, 6501/10 (Presse 30).

Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 25 March 2010.

Statement by the Eurogroup, 2 May 2010.

Statement by the Heads of State or Government of the European Union, 7 May 2010.

Council conclusions of ECOFIN meeting of 9 and 10 May 2010, 9596/10 (Presse 108).

European Council conclusions, 28-29 October 2010, EUCO 25/1/10 Rev 1.

Eurogroup Statement: General features of the future mechanism, 28 November 2010.

European Council conclusions, 16-17 December 2010, EUCO 30/1/10.

Statement Euro Area Heads of State or Government, 2 March 2011.

Conclusions of the Heads of State or Government of the Euro Area of 11 March 2011, PCE 67/11.

European Council conclusions, 24-25 March 2011, EUCO 10/1/11.

Eurogroup statement, 20 June 2011.

Statement by the Heads of State or Government of the Euro Area and EU institutions, 21 July 2011.

European Council conclusions, 23 October 2011, EUCO 52/1/11.

Eurosummit statement, 26 October 2011.

Statement by the Euro Area Heads of State or Government, 9 December 2011.

Eurogroup statement, 21 February 2012.

Statement by the Euro Area Heads of State or Government, 2 March 2012.

Eurogroup statement, 30 March 2012.

Council conclusions of ECOFIN meeting of 15 May 2012.

Eurogroup statement on Spain, 9 June 2012.

Other bibliography (alphabetical)

Aitkenhead, D. (2012): "Christine Lagarde: can the head of the IMF save the euro?", *The Guardian*, 25 May.

Barroso, J. M. D. (2012): *The European way forward: Leadership and ownership*, Speech/12/351, Florence, 9 May.

European Central Bank (2009a): Press release of 4 June 2009 on *Purchase programme for covered bonds*.

— (2009b): *ECB Monthly Bulletin*, June 2009, www.ecb.int/pub/mb/html/index.en.html.

— (2010a): ECB press release of 10 May on measures to address severe tensions in financial markets (SMP), www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr100510.en.html.

— (2011): Press release of 3 November on *Details of its new covered bonds purchase programme (CBPP2)*.

— (2012a): *ECB webpage*, www.ecb.europa.eu

— (2012b): *Liquidity analysis*, www.ecb.int/mopo/liq/html/index.en.html.

— (2012c): *ECB Statistical Data Warehouse*, <http://sdw.ecb.int>.

— (2012d): *ECB Statistics Pocket Book*, <http://sdw.ecb.int>.

European Commission (2010a): *European Economy. Occasional Papers*, "The Economic Adjustment Programme for Greece", No. 61, May 2010, Brussels, ISBN: 978-92-79-15074-6 ISSN: 1725-3195.

— (2010b): *European Stability Mechanism (ESM) – Q&A*, MEMO/10/636, 1 December 2010.

— (2012a): *DG ECFIN page on the Balance of Payments*,

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm

— (2012b): *ECFIN page on the Greek Loan Facility*,

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/greek_loan_facility/index_en.htm

— (2012c): *DG ECFIN page on Greece*,

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/greece_en.htm

- (2012d): *DG ECFIN page on the EFSM*,
http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm
 - (2012e): *Economic forecast Spring 2012*, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/index_en.htm.
 - (2012f): *Statement for Schuman day, 9 May 2012 – Time to decide: action for growth, action for jobs*, MEMO/12/313, 8 May 2012.
 - European Council (2010): EU MEMO/10/173 of 10 May on *The European Stabilization Mechanism*.
 - (2012): *Council Factsheet - Treaty establishing the European Stability Mechanism*, 2 February, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/127788.pdf.
 - European Financial Stability Facility (2011a): Press Release: *EFSF amendments approved by all Member States*, 13 October.
 - (2011b): *EFSF guidelines on Precautionary Programmes*, EFSF, 29 November.
 - (2011c): *EFSF guidelines on interventions in the secondary market*, EFSF, 29 November.
 - (2011d): *EFSF guidelines on Primary Market Purchases*, EFSF, 29 November.
 - (2011e): *EFSF guidelines on Recapitalisation of Financial Institutions (FIs) via loans to non-programme countries*, EFSF, 29 November.
 - (2011f): *Terms and Conditions for Maximising the capacity of the EFSF*, EFSF, 29 November.
 - (2011g): Press Release: *Maximising EFSF's capacity approved*, 29 November.
 - (2012a): *EFSF webpage*, www.efsf.europa.eu
 - (2012b): *EFSF Frequent asked questions* (version of 28 March 2011 and version of 30 March 2012): www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf
 - International Monetary Fund (2010a): Press Release No. 10/188: *IMF Welcomes European Actions to Stabilize Euro Area*, 9 May.
 - (2010b): Press Briefing by IMF First Deputy Managing Director John Lipsky on *the Euro Countries Stabilization Measures*, 10 May.
 - (2011): *IMF Survey online: "EU to Channel €200 bln to IMF to Strengthen Global Safety Net"*, 9 December.
 - (2012a): *IMF Survey online: "IMF to Double Lending Power as Pledges Top \$430 Billion"*, 20 April.
 - (2012b): *IMF factsheet: Stand-by Arrangement*, www.imf.org/external/np/exr/facts/sba.htm, April.
 - (2012c): *IMF factsheet: Extended Fund Facility*, www.imf.org/external/np/exr/facts/eff.htm, April.
 - (2012d): *IMF factsheet: The IMF and Europe*, www.imf.org/external/np/exr/facts/europe.htm, April.
 - (2012e): *IMF factsheet: The IMF Quotas*, www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm, March.
 - (2012f): *IMF Survey Magazine "IMF to Double Lending Power as Pledges Top \$430 Billion"*, 20 April.
 - (2012g): *IMF webpage*, www.imf.org
 - (2012h): *Global Financial Stability Report, April 2012*, www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/index.htm.
 - Krugman, P. R. and M. Obstfeld (2009): *International Economics. Theory and Policy*, Pearson International Edition, Boston.
 - Krugman, P. R. (2012): *End this depression now!*, W.W. Norton and company, New York.
 - Pelkmans, J. (2006): *European Integration: Methods And Economic Analysis*, FT Press, ISBN-10: 0273694499.
 - Rehn, O. (2010): *Statement by Commissioner Olli Rehn on today's vote by Slovakia's Parliament rejecting the participation in the loan for Greece*, European Commission MEMO/10/368, 11 August.
- www.wikipedia.org

Summary

JAVIER VILLAR BURKE _[7-35]

Developing Europe's financial "safety net" in a time of crisis

This article explains how the deterioration in public finances and the developing sovereign crisis led to the creation of a European financial "safety net". The different financial instruments (BoP, GLF, EFSM, EFSF, ESM) are the response to specific challenges and what was feasible at a given moment. The financial assistance architecture had to adapt quickly to a rapid evolution of the crisis. The roles of the IMF, the ECB and conditionality are also discussed. The article concludes that a necessary condition for the EU to overcome the crisis is better communication and a resolute deepening of European solidarity via new tools, structures, and frameworks.

Keywords: financial assistance, financial crisis, Euro Area, European Stability Mechanism

- &

MATHIEU PETITHOMME _[37-55]

The cartelisation of political competition in EU-related referendums: A temporary displacement of the left-right cleavage?

This article focuses on the recurrent effects of European referendums on party competition dynamics at the national level. It demonstrates a tendency characterized by the cartelization of party competition, understood as the convergence of the pro-European positions of incumbent parties with the main opposition parties. By comparing fourteen referendums in six EU member states since the Treaty of Maastricht, the article points out the recurrence of the reinforcement of the role of peripheral opposition parties, through the short-term displacement of the main cleavage structuring political competition. The divergence of political objectives between a pro-European ideology and a strategy of opposition to the national government, also constantly limits the capacity of the main opposition parties to mobilize their supporters in favor of the "Yes", while enhancing in parallel their probability to experience factionalism.

Keywords: european referendums, cartelization, cleavage, party systems, party alignments.

- &

JAVIER MASEDA RODRÍGUEZ_[57-71]

Freedom of choice of law on non-contractual obligations: EU point of view

This work analyzes the article 14 Rome II Regulation, which regulates the freedom of choice of law on law applicable to international non contractual obligations. On the one hand, its material scope, and, on the other, the solutions offered by the aforementioned article 14 Rome II, in particular, the choice of law ex ante and ex post, and the limits to the exercise of freedom of choice by the person claimed to be liable and the person sustaining damage.

Keywords: non-contractual obligations, freedom of choice of law, applicable law.

- & -

MIGUEL ÁNGEL VITE PÉREZ_[73-91]

Disability in Mexico: an overall interpretation from the social vulnerability

The aim of this paper is to develop a general analysis, from idea of social vulnerability, to explain disability in Mexico as a social fact. For this reason, we used some opinions recorded interviews with some private companies and civil organizations that share its connections with the issue of disability. This allowed emphasized that disability is not and individual problem or generated by the absence of a rule or law, but on social vulnerability.

Keywords: vulnerability, resignation, disability, wage labor, social integration.

- & -

LYDIA NORIEGA RODRÍGUEZ_[93-111]

The situation of risk in the state and autonomous galician legislation: jurisprudential and doctrinal study.

In the Spanish's and Galicia's Autonomous Community legislation, the declaration of risk is regulated as protection measure for the minors who are immersed in a situation of familiar or social conflict which does not reach the sufficient gravity to separate the minor of his familiar core. Because of the incomplete legal regulation of the figure, the different judicial and doctrinal pronouncements have been outlining the basic aspects of this institution which purpose is the overcoming of the familiar problematics by means of programs of support developed by the public competent entities. Nevertheless, if the factors of risk could not be suppressed or attenuated, the public entity will have to proceed to the declaration of abandonment of the minor.

Keywords: protection, minor, risk, abandonment, familiar reunification.

- & -

Virtual Learning Communities: a Knowledge Management Device in Galician Public Administration.

The Galician Public Administration showed, through its historical process of reform and modernization, and adaptative dynamic capable to introduce the required changes without compromising the necessary institutional stability. A proper management of that capability is crucial to allow the constitutional self-government mandate in a context of political crisis and technological change like the current one. The article explores this capability from a neo-institutionalist perspective applying the notions developed by the Theory of Organizational Learning and Knowledge. Finally a set of directives are appointed in order to manage the mechanism of virtual learning communities through the EGAP, which is identified as the most proper organism to leaderate a possible implementation.

Keywords: organizational knowledge, organizational learning, virtual communities, communities of practice, public administration.

- & -

Normas de publicación

1_ Las propuestas de colaboración con la revista *Administración & Ciudadanía* se remitirán como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección:

AC.egap@xunta.es

Además, el/la autor/a o autores/as enviarán el original en un disco compacto en soporte informático Microsoft Word, así como dos copias impresas firmadas a la siguiente dirección:

**Secretaría de la revista *Administración & Ciudadanía*
Escola Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid, 2-4
E-15707 Santiago de Compostela**

2_ El disco compacto remitido por correo postal debe contener un único archivo o documento con el texto de la propuesta de colaboración.

3_ No serán aceptadas propuestas de colaboración enviadas por fax o correo postal sin que vayan acompañadas del correspondiente soporte electrónico.

4_ Los trabajos enviados deben cumplir las siguientes condiciones:

- a. ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones;
- b. estar redactados en gallego, español, inglés, francés, portugués o italiano;
- c. poseer una extensión mínima de 30 000 caracteres y máxima de 45 000 en el caso de los artículos (incluidas notas y referencias bibliográficas), y entre 3000 y 10 000 caracteres en el caso de las reseñaciones.

5_ Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deben incluir, por este orden:

- a. un título con su correspondiente traducción al inglés de no ser esta la lengua empleada en la redacción del trabajo;
- b. nombre, apellidos y afiliación institucional del/la autor/a o autores/as;
- c. un resumen (de un máximo de 150 palabras) en el idioma en que se presenta el texto principal y su traducción a inglés de no ser esta la lengua utilizada en la redacción del trabajo;
- d. una relación de cinco palabras clave que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, así como su traducción a inglés de no ser esta la lengua empleada en su redacción;
- e. el cuerpo principal del texto;
- f. la bibliografía;
- g. las tablas, los diagramas y los cuadros (máximo 7 en total).

6_ Los trabajos deben ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo referente al estilo, y respetarán además los siguientes requisitos formales:

- a. Las notas figurarán a pie de página.
- b. Las citas en el texto indicarán autoría, año de publicación y, en su caso, página(s) entre paréntesis. Por ejemplo, (Peters, 2002: 123).

En caso de que se citen varias obras de idéntica autoría publicadas en el mismo año, la indicación del año estará acompañada de una letra del alfabeto (comenzando por la «a»), que distinga cada una de las obras del mismo año.

- c. La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; de tratarse de una serie, se indicarán el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

Sugerimos acompañar, en la medida de lo posible, este modelo de presentación (en orden alfabético por el apellido) de acuerdo con el sistema Harvard:

- Libros:
Alesina *et al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
 - Capítulos de libro:
Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.
 - Artículos de revistas:
Peters, G. y Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
 - Documentos no publicados:
Benítez, J. 2006. Aproximación a la participación ciudadana. México. Agencia Federal de Administración Pública, *Mimeo*.
 - d. Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar la URL respectiva y la fecha de consulta (día-mes-año). Por ejemplo, http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.
- 7_** Las reseñaciones deberán incluir, además de los datos de identificación del/la autor/a o autores/as, autoría, título, editorial, lugar y fecha de la obra reseñada.
- 8_** Todos los trabajos deben ser presentados mecanografiados con doble espacio, con formato de fuente Times New Roman, tamaño 12; ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo referente al estilo; e incluir una indicación de la dirección postal de la persona remitente.

Evaluación de los trabajos_

El Consejo de Redacción de *Administración & Ciudadanía* someterá a una evaluación anónima por parte de pares externos, expertos en el área científica a la que pertenezca el material recibido, todas las propuestas de colaboración enviadas a la Secretaría de la revista.

Se desarrollarán dos procesos de evaluación por año.

Los trabajos recibidos hasta el día 15 de junio serán evaluados para el número 2 del volumen de la revista del año en curso, que verá la luz en el mes de diciembre; mientras que los trabajos recibidos entre el 16 de junio y el 15 de diciembre, ambos inclusive, se incluirán en el proceso de evaluación anónima correspondiente al número 1 del volumen del año siguiente, que saldrá de la imprenta en el mes de junio.

Derechos de autoría_

Una vez el Consejo de Redacción acepte publicar cualquier material (artículo o reseña) recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país son transferidos a la Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

Deseo que me envíen la revista **administración & ciudadanía.**

a partir del número 1 y hasta nuevo aviso.

el número / los números _____

en gallego

en castellano

Nombre y apellidos _____

Entidad _____

DNI / NIF _____

Dirección _____

Población _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Fecha ____ _ Firma _____

Boletín de suscripción

[sólo versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera 2 - Nave 31
Polígono industrial El Malvar
28500 Arganda del Rey
(Madrid)

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista 1
36201 Vigo (Pontevedra)

☎ 91 872 93 90 / 91 871 93 99
e-mail: egartorre@egartorre.com
<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05
e-mail: galaxia@editorialgalaxia.es
<http://www.editorialgalaxia.es>

_ *Administración & Ciudadanía* está disponible en formato impreso y electrónico en lengua gallega y castellana.
_ Para mayor información sobre la publicación, visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

	Suscripción anual 3 números	Número suelto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	Particulares 26,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	<input type="radio"/> <i>Transferencia a la cuenta</i>
	Instituciones 108,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	Instituciones 36,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	<input type="radio"/> <i>Contra reembolso</i> <input type="radio"/> <i>Cheque a nombre de la editorial</i> <input type="radio"/> <i>Giro postal</i> <input type="radio"/> <i>Domiciliación bancaria</i>

Domiciliación bancaria

Fecha _____ Banco o caja _____

Número _____ Dirección de la agencia _____

Población _____

País _____ Número de cuenta _____

Estimados señores:

Ruego que, hasta nuevo aviso, abonen los recibos que les presente la _____ con cargo a mi cuenta antes mencionada, en concepto de suscripción a la revista **Administración & Ciudadanía**.

FIRMA

Titular _____

Dirección _____

Población _____ Código postal _____



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de  in Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.



XUNTA
DE GALICIA

Revista da Escola Galega de Administración Pública

administración & cidadanía.