

Cuadernos **Jean** **Monnet**

sobre integración europea
fiscal y económica



Universidad de Oviedo
Universidá d'Oviéu
University of Oviedo

MERCADO INTERIOR. AVANCES Y DESAFÍOS

Coordinadora:

Ana Isabel González González

Colección
Cuadernos Jean Monnet
sobre integración europea fiscal y económica

1

**Mercado Interior.
Avances Y Desafíos.**

Ana Isabel González González
(coordinadora)



Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo

Director de

Colección: Mariano Abad Fernández
catedrático Jean Monnet *ad personam*.

Consejo científico:

Adriano di Pietro (Universidad de Bolonia)
Ana Isabel González González (Universidad de Oviedo)
Patricia Herrero de la Escosura (Universidad de Oviedo)
Jaroslaw Kundera (Universidad de Wroclaw)
Philippe Marchessou (Universidad de Estrasburgo)
Jesús Ramos Prieto (Universidad Pablo de Olavide)

© 2016 Ediciones de la Universidad de Oviedo

© Los autores

Ediciones de la Universidad de Oviedo
Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo
Campus de Humanidades. Edificio de Servicios.
33011 Oviedo (Asturias)
Tel. 985 10 95 03 Fax 985 10 95 07
<http://www.uniovi.es/publicaciones>
servipub@uniovi.es

Este libro ha sido sometido a evaluación externa y aprobado por la Comisión de Publicaciones de acuerdo con el Reglamento del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

Esta publicación ha sido financiada gracias al apoyo de la Comisión Europea. El apoyo de la Comisión Europea a la producción de esta publicación no constituye una aprobación de los contenidos que reflejan únicamente las opiniones de los autores y la Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en ella.



Esta Editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

ISBN: 978-84-16343-41-6

D. Legal: AS 3209-2016

Todos los derechos reservados. De conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la preceptiva autorización.

Índice

Prólogo	7
Mariano Abad Fernández	
La lenta aproximación al derecho fiscal comunitario.	
Una experiencia personal	11
Javier Lasarte	
La creación de un mercado único europeo paso previo a la unión política.....	39
Antonio Aparicio Pérez (<i>Universidad de Oviedo</i>)	
1. GÉNESIS.....	40
1.1. ¿Qué es Europa?	40
1.2. ¿Qué Europa se quiere?.....	42
1.3. ¿Hacia dónde va Europa?	63
2. CODA.....	64
3. BIBLIOGRAFÍA.....	65
La libre circulación de capitales en la Unión Europea: repercusiones para los impuestos personales sobre la renta de los estados miembros	67
Santiago Álvarez García (<i>Univeridad de Oviedo</i>)	
1. INTRODUCCIÓN	68
2. LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES Y SUS IMPLICACIONES FISCALES	69
3. MEDIDAS DE COORDINACIÓN FISCAL APROBADAS EN MATERIA DE IMPOSICIÓN SOBRE EL AHORRO.....	72
Problemas de armonización del IVA: la tributación de los libros electrónicos y su adecuación al principio de neutralidad.....	79
Jesús Ramos Prieto y José Manuel Macarro Osuna (<i>Universidad Pablo Olavide de Sevilla</i>)	
1. INTRODUCCIÓN	80
2. ENCUADRAMIENTO DEL PROBLEMA.....	81
2.1. <i>El reto de la difícil adaptación de la regulación del IVA al comercio electrónico y la economía digital</i>	81

2.2. <i>La adaptación del sistema IVA de la Unión Europea (1998-2008)</i>	82
3. TIPOS IMPOSITIVOS APLICABLES A LAS DISTINTAS MODALIDADES DE LIBROS CONFORME A LAS DISPOSICIONES ARMONIZADORAS DEL IVA DE LA UNIÓN EUROPEA	85
3.1. <i>Clases de libros a efectos del IVA. Tipos vigentes en los Estados miembros (enero de 2016)</i>	85
3.2. <i>Libros impresos</i>	87
3.3. <i>Libros en otros soportes físicos</i>	87
3.4. <i>LIBROS ELECTRÓNICOS</i>	88
4. TIPOS IMPOSITIVOS APLICABLES EN EL IVA A LAS DISTINTAS MODALIDADES DE LIBROS CONFORME A LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA	90
4.1. <i>Previsión legal de un tipo de gravamen superreducido para los libros</i>	91
4.2. <i>Doctrina administrativa de la Dirección General de Tributos</i>	93
4.2.1. <i>Doctrina anterior a la Directiva 2009/47/CE: sólo los libros impresos pueden beneficiarse de los tipos reducidos...</i>	93
4.2.2. <i>Consultas núm. V2674-09 y V2675-09, de 4 de diciembre de 2009: un inesperado cambio de criterio contrario a la Directiva 2009/47/CE</i>	95
4.2.3. <i>Doctrina posterior a la Directiva 2009/47/CE: sólo los libros sin soporte físico no pueden beneficiarse de los tipos reducidos</i>	97
5. <i>¿SE AJUSTA EL ACTUAL TRATAMIENTO DE LOS LIBROS ELECTRÓNICOS EN EL IVA AL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD?</i>	98
5.1. <i>Planteamiento: una aproximación al concepto de neutralidad fiscal</i>	98
5.2. <i>La sintomática evolución de la postura de la Comisión Europea</i>	102
5.2.1. <i>El Libro Verde sobre el futuro del IVA (2010)</i>	103
5.2.2. <i>La consulta pública sobre los tipos reducidos del IVA (2012)</i>	105
5.2.3. <i>El Plan de acción sobre el IVA (2016)</i>	108
6. DOS CUESTIONES SOMETIDAS A ENJUICIAMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA	109
6.1. <i>¿Tienen capacidad los Estados Miembros para decidir a qué tipo de libros con soporte físico se aplican los tipos reducidos?</i>	109
6.2. <i>¿Tienen capacidad los Estados Miembros para aplicar tipos IVA reducidos a los libros electrónicos, carentes de soporte físico?</i>	113
7. <i>CONCLUSIÓN: EL ACTUAL TRATAMIENTO DE LOS LIBROS ELECTRÓNICOS EN EL IVA NO RESPETA EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD</i>	118
8. <i>BIBLIOGRAFÍA</i>	120

Análisis del impacto del sistema español de arrendamiento fiscal sobre la actividad del sector naviero..... 123

Celina González Mieres, Cristina López Duarte y Marta M. Vidal Suárez (Universidad de Oviedo)

1. INTRODUCCIÓN	124
2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA CREACIÓN DEL SEAF: EL SECTOR NAVAL ESPAÑOL ANTES DE 2002	125
3. EL SISTEMA ESPAÑOL DE ARRENDAMIENTO FISCAL	129
3.1. <i>Una primera aproximación al concepto</i>	129
3.2. <i>El tortuoso camino del SEAF en las instituciones europeas</i>	133
3.3. <i>El nuevo SEAF</i>	137
4. <i>LA ACTIVIDAD DEL SECTOR TRAS LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEAF</i>	138
5. <i>A MODO DE REFLEXIÓN</i>	142

6. BIBLIOGRAFÍA.....	143
 Le marché unique 22 ans après. Le cas de la Bulgarie	145
Prof. Dr. Margarita SHIVERGUEVA (Universidad de Sofia)	
1. INTRODUCTION	146
2. LA REALISATION DU MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN.....	147
2.1. <i>L'approfondissement du Marché Unique</i>	148
2.1.1. Le marché intérieur de l'énergie	150
2.1.2. Un marché unique numérique pour l'Europe	153
2.1.3. Principales recommandations pour renforcer le Marché Unique.....	157
3. LA BULGARIE: SITUATION ÉCONOMIQUE ET LA POLITIQUE FINANCIÈRE	158
3.1. <i>Le rôle de deux objectifs pour la croissance économique en Bulgarie</i>	162
3.2. <i>Industrie et Compétitivité bulgare en 2010-2016</i>	165
3.3. <i>Programme opérationnel; «développement de la compétitivité de l'économie bulgare»</i>	167
4. CONCLUSION	173
5. BIBLIOGRAPHIE	175
 The European Union: structural reforms and coordination of fiscal policies in response to the economic crisis.....	177
Prof. Jaroslaw Kundera (Universidad de Wroclaw)	
1. INTRODUCTION	178
2. THE CONCEPT OF CRISIS	180
3. REASONS OF CRISIS IN EURO ZONE	183
4. THE ECONOMIC CRISIS IN GREECE	186
5. THE ECONOMIC CRISIS IN SPAIN	195
6. THE ECONOMIC CRISIS IN PORTUGAL	206
7. THE ECONOMIC CRISIS IN IRELAND	213
8. STRUCTURAL AND FISCAL POLICY TOWARDS THE ECONOMIC CRISIS IN GREECE, SPAIN, PORTUGAL AND IRELAND	219
9. REFORMS OF THE EU AND EURO ZONE AND ENHANCED COORDINATION OF FISCAL POLICIES BETWEEN MEMBER COUNTRIES	222
10. CONCLUSIONS.....	229
11. BIBLIOGRAPHY.....	233
 Índice de participantes	235

Prólogo

Criterios puramente anagráficos, como tal vez dirían nuestros maestro italianos, han llevado a encomendarme unas palabras para introducir este libro, integrante de un conjunto que aparece simultáneamente y constituye a la vez la culminación de un ciclo y el avance de un compromiso esperanzado. La Comisión europea ha patrocinado la realización de un proyecto bienal, presentado por la profesora Ana González de nuestra Universidad, proyecto que, a su vez, se sitúa en una serie de otros finalizados o en realización.

El conjunto de las actividades realizadas en la Universidad de Oviedo, con diversos marcos físicos, especialmente las Facultades de Derecho, en Oviedo, y de Comercio, en Gijón, organizadas por las profesoras Ana González y Patricia Herrero, en relación con temas europeos y, lógicamente, en la mayor parte de los casos sobre materias financieras, supone ya una tarea, a mi modo de ver, extraordinaria.

Es cierto que los diversos aspectos financieros y no solamente los jurídicos, han constituido el núcleo duro de la atención que a los problemas europeos han dedicado estas dos profesoras, pero han abarcado también otros fundamentales, muchas veces dejados de lado en los cursos universitarios tradicionales. Pienso, a título de ejemplo, en las jornadas que convocaron en el edificio histórico de nuestra Universidad sobre las bases religiosas de la construcción de Europa, en las que pudieron encontrarse un obispo de la diócesis ovetense y un gran rabino de Europa al pie de la estatua del fundador de la Universidad, don Fernando de Valdés Salas que, entre otros cargos relevantes tuvo el de Gran Inquisidor. Tal vez el liberalismo del alma asturiana, reflejado en tantos momentos históricos, alcanzó también a un gran Inquisidor, fundador de una Universidad, en cuyo seno podía celebrarse este extraordinario encuentro al pie de su monumento.

En cualquier caso, la Universidad asturiana y seguramente el conjunto de la región en que se asienta siempre ha mantenido una vocación por insertarse en la Europa que ha constituido su razón histórica de existir. En esta línea, desde que al finalizar la segunda guerra mundial se consolidaron las tentativas unificadoras ya manifestadas al terminar la primera, la Facultad de Derecho ovetense, con el magisterio del profesor Sela Sampil y luego de su discípulo el profesor López-Cuesta, ha estado muy directamente interesada en la construcción de la unidad continental.

El interés por este proceso se ha mantenido, sin solución de continuidad, tanto en los momentos más positivos del mismo que culminaron quizá con la firma del Tratado para dotar a Europa de una Constitución, como en los más negativos, como el de la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión, tras casi medio siglo de permanencia.

Como en su día dijo el profesor Hallstein, entonces presidente de la Comisión, al recibir el grado de *doctor honoris causa* de la Facultad, Europa era una Comunidad de Derecho. Precisamente el Jefe del Estado en funciones en aquel momento y durante un periodo extraordinariamente dilatado, acababa de decir que la unidad continental constituía una utopía. La Facultad fue muy consciente de esa Comunidad jurídica y en las áreas correspondientes se consideró desde el principio que los aspectos financieros de la realización de la idea política más importante del final del segundo milenio deberían ser objeto de atención preferente en sus programas.

Se estaba construyendo un nuevo sujeto político en el continente y era posible asistir directamente a la evolución paralela de las nuevas instituciones políticas y financieras que el maestro Sainz de Bujanda tuvo el acierto de destacar al estudiar la génesis y el desarrollo del Derecho Financiero a lo largo de la Historia, antes del reconocimiento oficial de esta nueva rama del Derecho.

Ciertamente, no todos los aspectos del Derecho Financiero europeo se han desarrollado en la misma medida. Desde una perspectiva personal, siempre he considerado que el Derecho Financiero de la Unión y primero de las Comunidades, además de estudiarse desde la perspectiva de las ramas de ingresos y gastos y de la fundamental del presupuesto, puede y quizá debe atenderse considerando no solo normas y relaciones correspondientes a ese mismo sujeto, la Unión, sino

también a las normas emanadas del mismo que condicionan el ejercicio del poder de los Estados que lo integran, que se manifiesta a través de las normas de estos Estados y afectan a las relaciones jurídicas correspondientes. La armonización tributaria se realiza a través de este poder financiero indirecto de la Unión y ha de reconocerse que su desarrollo ha sido menor del esperado, siendo a la vez este retraso causa y efecto de la insuficiencia del proceso de integración continental.

Quizá deberíamos reflexionar sobre la consideración del ritmo de la integración europea ya realizada en prácticamente tres cuartos de siglo. Los logros de la Unión han sido enormes, pero al escribir estas líneas surgen dudas sobre las causas y consecuencias de la salida del Reino Unido, ciertamente solo de la Unión ya que de Europa y de su espíritu siempre será una pieza esencial. No menos precisa un análisis el proceso de integración mundial en relación al europeo. No podría decirse si hubiera sido posible un avance mayor de la cohesión interior frente a la exterior que se va a plantear

No es este ensayo de introducción la sede adecuada para el desarrollo de estas ideas, pero sí lo es para manifestar que los trabajos que se incluyen en estos cuatro libros constituyen una clara prueba de la riqueza de pensamiento y de posibilidades abiertas para el estudio de las nuevas generaciones de juristas financieros y del trabajo ya realizado por los maestros que felizmente nos han honrado con su amistad y con su participación en las diversas tareas que las profesoras Ana González y Patricia Herrero han venido organizando en Asturias en los últimos años.

Las dos profesoras no solo han tenido el acierto de incluir los temas financieros, especialmente los tributarios, como objeto de su atención y de las reuniones que han culminado con estos textos, sino que los han acompañado con el análisis de los aspectos económicos que los complementan. Esto ha permitido reunir en Asturias en momentos sucesivos, y conforme a un plan orgánico, a muy destacados profesores, tanto españoles como de otras universidades europeas que han tenido oportunidad de ofrecernos aportaciones tan diversas como enriquecedoras para todos, incluyendo a los participantes de muy diversos sectores sociales.

Se aspira a que lo realizado constituya un principio y que la colaboración que ahora se plasma en estos libros pueda consolidarse y ampliarse.

Quisiera finalizar agradeciendo la colaboración financiera y el apoyo continuo de la Comisión europea, especialmente a través de la acción Jean Monnet, que ha permitido también realizar una labor de explicación del proceso de unidad europea entre los jóvenes de toda Asturias en los niveles educativos previos a la entrada en la Universidad.

MARIANO ABAD FERNÁNDEZ

La lenta aproximación al Derecho fiscal comunitario. Una experiencia personal*

Javier Lasarte
Catedrático Emérito de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

El 25 de marzo de 1957 los dignatarios políticos de Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo firmaron los llamados Tratados de Roma, el primero de los cuales era el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE); el segundo, el Tratado sobre la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Ambos entraron en vigor el 1 de enero de 1958. Previamente, el 18 de abril de 1951, esos mismos Estados habían suscrito el Tratado por el que se creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que entró en vigor el 23 de junio de 1952. Estos tres acuerdos internacionales de altos vuelos sobre las Comunidades Europeas constituyeron las semillas de la Unión Europea actual.

Comencé la Licenciatura de Derecho en la Universidad de Sevilla en octubre de ese mismo año 1957 y la finalicé en junio de 1962. Durante estos cinco cursos en la Facultad no recibí ninguna enseñanza sobre las Comunidades Europeas, la primera de las cuales era designada habitualmente en nuestro país como “Mercado Común” o “Mercado Común Europeo”. Mi vida como alumno transcurría al mismo tiempo que la primera etapa de la nueva Europa. Pero eran vidas paralelas tan alejadas que nunca se encontraron ni se divisaron entre sí; iban por uno y otro lado de los Pirineos. Sólo consigo recordar que el

* Estas páginas han sido escritas para participar en el Libro Homenaje a Jacques Malherbe. Pero una versión previa de las mismas, menos extensa, la expuse oralmente en mi intervención en las Jornadas de Gijón de junio de 2016 que dan lugar a este libro. Agradezco a César García Novoa y al equipo organizados del Libro Homenaje que me hayan permitido publicarlas aquí.

profesor de Derecho Internacional, mi buen amigo Juan Antonio Carrillo (que veinte años más tarde se incorporaría al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo) hizo algunas alusiones a esas nuevas instituciones en sus clases sobre las fuentes del Derecho Internacional. Lo demás, simples menciones de dichas Comunidades en las conversaciones entre profesores al margen de los programas de las disciplinas.

El poder que concentraba el general Franco había salido indemne del ajuste europeo tras la Segunda Guerra Mundial y gobernaba con un modelo político y económico autóctono y autárquico que, al parecer, nos resguardaba de la contaminación procedente del resto del mundo democrático; mi promoción académica, debidamente protegida, quedó ayuna y abstinentemente de conocimientos e incluso de noticias sobre esa nueva realidad continental política, económica y jurídica. Aún pasarían algunos años antes de que los jóvenes que se incorporaron como profesores ayudantes de Derecho Internacional comenzaran a elaborar las primeras tesis doctorales sobre temas europeos, regulados por normas no vigentes entonces en España. Los planes de estudios universitarios nunca viven alejados de la política.

Es cierto que a la altura de 1959 el régimen cambió o, al menos, parecía que iba a cambiar. Pero esa apertura no se hizo mirando a Europa sino a Estados Unidos y a su interés en tener bases militares en nuestro territorio peninsular. Nada menos que el Presidente Eisenhower llegó a España en diciembre de ese año y paseó su amplia sonrisa de cuño político junto al adusto general. El dirigente más relevante del resto del mundo occidental venía a visitarnos. En El Pardo fue una dulce Navidad.

Y en ese año 1959 hubo otro signo de cambio: el Plan de Estabilización (del que arrancarían más tarde los Planes de Desarrollo). El mito de la autarquía, el desgobierno económico y una protección aduanera arbitraria (que tanto benefició en aquellos tiempos a Cataluña y al País Vasco, hoy tan independentistas) habían llevado en dos décadas a la maltrecha economía española de 1940 al borde del colapso. Este Plan fue un instrumento básico para comenzar la modernización económica y el encuadre internacional de España. Pero tampoco nos vino de la mano de Europa ni su objetivo era la integración en esa nueva organización internacional o supranacional. Bruselas no estaba en el asunto ni se

la esperaba. Fue impulsado e inspirado por la famosa Organización Europea para la Cooperación Económica, la OECE, nacida del Plan Marshall (del que no llegó a España ni un dólar, aunque luego recibimos grandes cantidades de mantequilla y leche en polvo), que veíamos a lo lejos como la protectora de los intereses económicos y comerciales occidentales. Un año después, en diciembre de 1960, nacería de ese organismo la actual Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que extendería ya esos intereses desde la frontera oeste de la URSS hasta las costas del oeste de América e incluso hasta el área del Pacífico. Las Comunidades Europeas eran otra cosa.

En la sociedad española que me tocó vivir en la primera etapa de formación para ser profesor universitario, en la disciplina que entonces abarcaba la Economía Política, la Hacienda Pública y el Derecho Fiscal, el famoso Informe de la OECE sobre la economía española y los rudimentos del Plan de Estabilización se convirtieron en instrumentos básicos que me exigieron muchas horas de lectura. Fue la primera vez que los economistas (tras las oleadas de arbitristas e ilustrados de los siglos anteriores) irrumpieron en el escenario nacional y muchos fuimos conscientes de que disponíamos de un nutrido grupo de profesionales con buenos conocimientos técnicos que sabían cuáles eran las reformas necesarias; nunca me gustó que fueran designados con frecuencia como tecnócratas porque me parecía un término peyorativo utilizado por los allegados al régimen político que desconfiaban de los cambios, con el que, además, querían insistir en la fragilidad de su protagonismo político.

A comienzos de la década de 1960 vivíamos junto a las Comunidades Europeas, que iban adquiriendo una fuerza sorprendente para aglutinar el viejo continente, y no lo sabíamos. En aquel tiempo, cuando la Facultad de Económicas de Madrid estaba alcanzando un punto de hervor, esta licenciatura no existía aún en Sevilla (aunque inmediatamente se creó el Instituto Universitario de Ciencias Empresariales, IUCE, donde tuve el honor de dar bastantes clases; fue el origen de la actual Facultad). No teníamos fácil acceso a una creciente bibliografía divulgativa sobre el Mercado Común. Sus puertas solo comenzaron a abrirse para las relaciones comerciales y para la emigración de trabajadores españoles, que fueron los primeros que descubrieron en masa la futura Unión Europea y el futuro Espacio Económico Europeo en una dura experiencia vital:

se desparramaron por el campo de Francia, las fábricas de Alemania y los servicios de Inglaterra, Holanda o Suiza porque nuestra economía cerrada no conseguía crear los suficientes puestos de trabajo ni elevar la renta per cápita a un nivel de dignidad personal. Además de ellos, a la nueva Europa la conocían únicamente las élites políticas, financieras y (en menor medida) académicas. Los primeros Estados miembros de las Comunidades Económicas Europeas no tenían interés en colaborar con el franquismo, que ya les mandaba mercancías a buen precio y mano de obra con bajos salarios; y el franquismo no estaba dispuesto a asumir los valores democráticos ni el espíritu de esa Europa naciente.

En este marco social me incorporé en octubre de 1962 como profesor ayudante de clases prácticas a la Cátedra desde la que impartía sus enseñanzas Jaime García Añoveros, eminente profesor y buen profesional que acababa de incorporarse a la Universidad de Sevilla; años más tarde sería Ministro de Hacienda.

Añoveros comenzó pronto a interesarse por el gran tema de Europa aunque no lo reflejara en los programas de sus disciplinas. Le faltaba tiempo para adentrarse en un territorio de tanta complejidad política, económica y jurídica. Pero su intuición y su envidiable permeabilidad a la realidad de las cosas le llevaron al convencimiento de que nuestro futuro estaría vinculado inevitablemente a la Comunidad Económica Europea. Mi percepción de joven profesor ayudante, con más ánimo que conocimientos, era que en esos momentos había en la Facultad y en la Cátedra de Derecho Internacional (Público y Privado) mucho más interés por el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que por las Comunidades Europeas y el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Aún recuerdo con inquietud y metus reverentialis la primera vez que con motivo de no sé qué tarea tuve que consultar la edición francesa de las sentencias del Tribunal de Derechos Humanos; pasaría bastante tiempo antes de que comenzara a trabajar con las sentencias del Tribunal de Justicia. Y de hecho conocí en Estrasburgo el Consejo de Europa y su Tribunal, gracias a Marcelino Oreja y a Juan Antonio Carrillo, mucho antes de mi primera entrada en una oficina comunitaria de Bruselas.

España se incorporó antes al Consejo de Europa (1977) que a la Comunidad Económica Europea (1986). Pero Añoveros estaba en lo cierto cuando se

orientó hacia la nueva Europa comunitaria; a fin de cuentas nuestras disciplinas académicas, prácticamente ajenas al Consejo, eran Economía Política, Hacienda y Derecho Fiscal. Y adoptó una decisión que puso físicamente a las Comunidades Europeas en la librería de su despacho: allí aparecieron, cuando acababa de incorporarme al Seminario (hoy Área o Departamento), diez enormes y pesados tomos encuadernados con pastas metálicas rojas bajo el título de Mercado Común que puestos con tanta visibilidad me provocaron una gran atracción; era sin duda la obra con mayor información sobre el tema que teníamos en ese momento en la Facultad.

Pasé muchas horas sumergido en su lectura pero aprendí muy poco. No eran volúmenes concebidos para el estudio sino para la consulta y actualización de quienes ya hubieran estudiado, con un contenido demasiado amplio, en la mayor parte ajeno a mis objetivos, y con un complejo sistema de hojas cambiables (de hecho, solía aparecer cada cierto tiempo un empleado de la editorial para realizar los cambios). Debió ser una obra muy útil para los que ya tenían conocimientos básicos sobre la Comunidad Económica Europea pero a mí me causó un gran desánimo; era imposible avanzar con provecho por aquella amalgama de normas y documentos sin esos conocimientos previos y poco a poco abandoné su lectura para centrar toda la atención en los manuales al uso de las disciplinas, que no decían nada de las Comunidades Europeas. Tendría que haber comenzado por algunas obras divulgativas que habían ido apareciendo en nuestro panorama bibliográfico de las que no dispuse en ese momento. Al menos aprendí que ignoraba demasiadas cosas sobre esa Comunidad.

En enero de 1964 me incorporé al Colegio de España de Bolonia, dirigido en ese momento por el respetable Evelio Verdura, para hacer la tesis doctoral; y pagué duramente las consecuencias de la distancia entre España y Europa. Añoveros avanzaba con mucha más fortuna por el territorio comunitario. Me había visto muchas veces enfrascado en la lectura de esos volúmenes y algunas semanas antes de mi marcha a Bolonia me aconsejó que hiciera la tesis sobre un nuevo tributo que pronto iba a ser exigido en la Comunidad Económica Europea en sustitución de los tradicionales impuestos indirectos de mercado para facilitar las transacciones económicas en los Estados miembros: el Impuesto sobre el Valor Añadido, del que hasta ese momento yo no había oído hablar y si

algo oí no lo recuerdo. Me dio algunas explicaciones elementales sobre su funcionamiento y me orientó sobre cómo buscar documentación y alguna bibliografía. Así que volví a los tomos del Mercado Común, que eran nuestra fuente de información más fiable, a ver qué encontraba. Hice lo que puede y tomé bastantes notas después de aprender que, en efecto, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea decía en uno de sus artículos que había que sustituir los impuestos indirectos por algún otro mecanismo fiscal y que ello había comenzado ya a producir documentos comunitarios y aportaciones académicas que iban a desembocar en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Al escribir estas páginas confirmo que el artículo 99 del Tratado original decía que la Comisión estudiaría el modo en que se podrían armonizar las legislaciones de los Estados miembros sobre tributos sobre cifra de negocios, accisas y otros impuestos indirectos para facilitar las operaciones económicas en el ámbito comunitario. Me fui a Italia con la ilusión de escribir la tesis sobre un tema de tanta actualidad que me abriría a aires internacionales.

En 1964 el Impuesto sobre el Valor Añadido no existía en la Comunidad Económica Europea. Los estudios y propuestas sobre esta novedad fiscal no cristalizarían en normas jurídicas hasta que tres años más tarde se aprobaron la Primera y la Segunda Directivas [Primera Directiva del Consejo de 11 de abril de 1967 en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios (67/227/CEE) y Segunda Directiva del Consejo de 11 de abril de 1967 en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios. Estructura y modalidades de aplicación del sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido (67/228/CEE)]. Si quería trabajar sobre ese tributo me veía obligado a meterme en un mundo documental complejo y de difícil acceso a pesar de que Italia era un Estado miembro (aunque los más jóvenes no pueden créelo, no teníamos Internet; el gran avance tecnológico de esos años en apoyo de la investigación fue disponer de una fotocopidora en el Instituto Jurídico Antonio Cicu; volví de Bolonia cargado de papeles). Pero el manejo y la comprensión de esos documentos me resultaban especialmente difíciles por falta de conocimientos sobre la nueva Europa en general y sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido en particular. Aunque aún tengo la sensación

de que el idioma técnico comunitario era en aquellos tiempos mucho más ase-
quible que el actual, me resultaba muy laborioso entender las cosas y poner
orden en mis ideas. La falta de disposiciones jurídicas comunitarias me obli-
gaba a un estudio teórico general para el que no estaba preparado; y el Informe
Neumark lo conocí años después tras su publicación en España en 1965. Ade-
más ese tributo era, como solía decirse, un invento francés que llevaba una dé-
cada funcionando en Francia, lo que hacía inevitable un cierto conocimiento de
sus normas, la experiencia de su aplicación y los trabajos doctrinales.

Estos problemas no los percibía yo entonces con la claridad con que ahora
procuro exponerlos, pero la intuición juvenil y la naciente percepción académica
de todos los que se toman en serio las horas de estudio me llevaron al convencimiento
de que estaba perdido en un tema que me desbordaba y que esos
eran los obstáculos; ir a Italia a estudiar un tributo de Francia que aún no es-
taba establecido en la Comunidad Económica Europea no era razonable. Así
que vencí el temor y le dije al maestro Antonio Berliri que no iba a hacer la tesis
sobre ese impuesto y que le estaba dando vueltas en la cabeza a una tesis de te-
oría general sobre la formulación de las leyes tributarias. Sentí tal alivio que es-
peré su respuesta sin ninguna inquietud.

Cuando en una de las primeras entrevistas con este sabio y acogedor pro-
fesor le hablé del proyecto inicial de escribir sobre ese tributo no me dijo nada;
calló, como callan los maestros que dan por supuesto que sus discípulos los en-
tenderán, y me aconsejó estudiar con profundidad los manuales de Derecho
Tributario y Derecho Administrativo de los que tenía que examinarme el primer
año. Creo que él también se sintió aliviado cuando le comuniqué que no quería
trabajar sobre ese tributo. Sigo sin saber si su lucidez le llevó a advertir, sin más
conversación, que no sería capaz de hacer esa tesis, si el tema le parecía carente
de interés en ese momento o si estimó que los jóvenes que llegábamos de Es-
paña teníamos la suerte de caer en la Facultad europea donde mejor podíamos
aprender la teoría general del Derecho Tributario y que ese era el ámbito en que
debíamos trabajar. Cimientos sólidos antes de construir cualquier casa. Y a par-
tir de esa conversación Berliri siempre me mostró una deferente atención y toda
la ayuda que necesité para redactar mi nueva tesis; él fue quien me propuso y
ayudó a publicar en Italia la parte principal del trabajo.

Pero el hecho cierto es que fui el primero que llegó al Colegio de San Clemente para hacer una tesis doctoral vinculada a la Comunidad Económica Europea, cuando a España aún le quedaban más de veinte años para su ingreso como Estado miembro; y, por lo que sé, el primer discípulo y tal vez el único que le hizo a Berliri la propuesta de escribir la tesis sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido (al parecer, no dirigió ningún trabajo doctoral sobre fiscalidad comunitaria durante su larga estancia en la Universidad de Bolonia). Y fracasé en el intento. No tenía tiempo para adquirir los conocimientos que me habían sido ocultados por la lejanía de España de las Comunidades Europeas. Pero no me siento una víctima con derecho a indemnización porque tendría que haber sabido superar estas limitaciones; yo era yo pero no supe vencer mis circunstancias.

Una década más tarde Berliri publicó un pequeño libro en el que explicó de manera magistral el sistema jurídico de Impuesto sobre el Valor Añadido, que es un hito en la bibliografía italiana de este tributo. Le convirtió en un experto en el tema la colaboración con el Ministerio de Hacienda a partir de 1969 (más o menos) de la Asociación Italiana de Sociedades por Acciones (en la que desarrollaba su trabajo profesional en Roma) para la implantación de ese impuesto en Italia siguiendo las Directivas comunitarias. Tuvo la amabilidad de remitirme un ejemplar. Lo leí con devoción y pensé que si hubiera dispuesto de una obra de esa claridad y brevedad cuando llegué a Bolonia mi tesis hubiera tenido una pista segura de despegue; y también pensé, quizás con petulancia, que mi fracaso y los apuros que pasé en mi intento solitario de estudiar el funcionamiento del futuro tributo comunitario no eran ajenos a la decisión del maestro de escribir ese libro del que nunca tuvimos ocasión de hablar.

Volví a Sevilla donde me esperaba un largo periodo (1965-1970) de preparación de las oposiciones a la Cátedra, que comenzó siendo de Economía Política, Hacienda y Derecho Fiscal de la que luego se escindió la Cátedra de Derecho Financiero y Tributario, que, en mi opinión, nunca debió tener esta denominación (la polisemia del término financiero era ya manifiesta y se acentuó con el tiempo). Hubiera sido preferible optar por un Derecho Tributario como asignatura paralela a un Derecho Presupuestario. Pero seguí con obediencia los programas habituales en la época y los criterios al uso para la redacción de la temida memoria de Cátedra, en la que solo me permití alguna

iniciativa historicista. Y ello significaba que los programas y las memorias dejaban a un lado las Comunidades Europeas; algunas alusiones, algún reflejo de perspectivas comunitarias, pero nada más. En este ámbito los hacendistas procedentes de las Facultades de Económicas nos llevaban ventaja gracias, sobre todo, a la gran capacidad y al impulso de Enrique Fuentes Quintana, Júpiter tonante de la Hacienda Pública española (con autoridad sin autoritarismo, con seguridad sin arrogancia) y excelente director del Instituto de Estudios Fiscales, que ocuparía en 1977 el Ministerio de Economía y la Vicepresidencia Segunda para Asuntos Económicos del Gobierno presidido por Adolfo Suárez que logró pilotar la transición política de España.

Me incorporé a la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada en comisión de servicios a finales de 1970 como Profesor Agregado y en 1971 como Catedrático de la disciplina; allí estuve hasta finales de 1983. Mi deseo de acercarme a la fiscalidad europea fue apagado durante los primeros años por el exceso de alumnos y de tareas universitarias; solo me quedaba el rescoldo de algunas lecturas y de la avidez de noticias sobre la Comunidad Económica Europea. Sin embargo durante mi estancia en esa Facultad sucedieron algunas cosas que fueron avivando la llama de mi interés por las normas comunitarias. Recordaré las más relevantes.

La primera de ellas fue el conocimiento del Libro Blanco sobre la reforma fiscal auspiciada por el Ministerio de Hacienda a la altura de 1972, en cuya coordinación y redacción había asumido el protagonismo Fuentes Quintana. Le invité a venir a Granada a explicarnos su contenido y aceptó con gran generosidad. Quienes escuchamos su exposición, que no tuvo límite de tiempo, quedamos fascinados por el planteamiento de una reforma inspirada en gran parte por lo que estaba sucediendo en Europa. Nos hizo ver las cosas desde una perspectiva distinta. Nuestras enseñanzas de Derecho Tributario estaban centradas, por una parte, en la Ley General Tributaria de 1963, en los esquemas dogmáticos que habíamos aprendido en Italia, en los trabajos académicos de Fernando Sainz de Bujanda y ya existía el primer manual de la asignatura, publicado por Matías Cortés; y por otra, en las disposiciones reguladoras del sistema fiscal procedente de la reforma de 1964. Y aquello era una visión diferente más abierta y con el punto de mira dirigido a la Comunidad Económica Euro-

pea. Un conocido hacendista crítico con la nueva disciplina de Derecho Financiero y Tributario nos lanzó una frase envenenada que venía a decir que los juristas vivaqueaban al socaire de la relación jurídica tributaria (en cuya construcción destacaban en esos tiempos Giannini, Berliri y Sáinz de Bujanda). Lamento reconocer que al final de ese día pensé que su ataque era certero y que por muy valiosos que fueran nuestros esquemas académicos teníamos que abrir la visión de la Hacienda Pública. Así se lo dije a nuestro invitado que se limitó a sonreír recordando a ese hacendista de frase afilada que le era bien conocido.

Podrá comprenderse que el Libro Blanco fue para mí en esa época un libro de horas, porque, además, tenía el atractivo de que había sido secuestrado momentáneamente por el Gobierno, que desconfió de sus avanzadas ideas con la suspicacia del tardofranquismo. Pasarían algunos años antes de que circulara libremente, pero Fuentes Quintana tuvo la amabilidad de regalarme el ejemplar que traía con anotaciones de su puño y letra; aún lo guardo como recuerdo de su aparición esclarecedora por Granada.

Poco tiempo después, en 1977, el Instituto de Estudios Fiscales me remitió una obra inesperada de un profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Oviedo, Mariano Abad, que había preparado un grueso volumen titulado Código Financiero Europeo; lo completó con un apéndice de 1980. Un buen amigo, a quien apenas conocía en ese momento, de conocimientos variados y sorprendentes (entre otras cosas, creo que es el mejor conocedor que tenemos en España de la reforma de Pitt de 1799 de la que nace el Impuesto sobre la Renta). Fue el primer profesor de la disciplina que apareció por Bruselas como adelantado de la modernidad tributaria española con ánimo de llevar a cabo un trabajo académico básico y el primero que, en efecto, publicó un valioso instrumento para quienes quisieran adentrarse en el mundo comunitario. Lo coloqué en la librería de mi despacho universitario porque me animaba verlo y hojearlo de vez en cuando; me ayudó a mantener la esperanza de que encontraría tiempo para seguir por ese camino. Años después tuve la satisfacción de participar en el tribunal que juzgó la tesis doctoral de Patricia Herrero sobre El IVA en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, dirigida por Mariano Abad, que se leyó en la Facultad de Derecho de Granada.

Mis lecturas ya me permitían dar unas pinceladas comunitarias en las clases e incluso en algunas conferencias. Y uno de los jóvenes profesores que se habían incorporado al Departamento, Gabriel Casado, llegó al Colegio de Bolonia en 1978 y escribió su tesis en 1979, dirigida por Furio Bosello, nada menos que sobre Estructura jurídica y procedimiento de aplicación del IVA, tributo que ya se exigía en Italia desde hacía algunos años, de modo que pudo partir de normas en vigor y de procedimientos reales para su exigencia. Debí ser el primero de todos nosotros que dedicó su estudio doctoral al Impuesto sobre el Valor Añadido. Cuando tuve su tesis en mis manos los recuerdos de mi primera propuesta de tesis doctoral en Bolonia aparecieron en tropel; y me enorgullecí que aquel alumno que me hizo un día en clase una pregunta de difícil respuesta casi cerraba, sin saberlo, mi fallida aproximación a ese tributo.

Gabriel Casado se sintió inevitablemente atraído por las complejas directivas comunitarias y especialmente por la Sexta Directiva del Impuesto sobre el Valor Añadido [Sexta Directiva del Consejo de 17 de mayo de 1977 en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios. Sistema común del IVA: Base imponible uniforme (77/388/CEE)]. Así fue como Gabriel Casado pasó a ser el primero de los jóvenes de la disciplina que disfrutó de una estancia en Bruselas en la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comunidad Europea (1981), también con ánimo de formación académica; y más tarde nos sorprendió a todos con el grueso volumen del Código del IVA que ofrecía gran información sobre las disposiciones comunitarias, desde la Primera Directiva de 1967 hasta la Vigésima Directiva de 1985, y desmenuzaba los preceptos de la Sexta Directiva. Se editó en Granada en el momento oportuno en que nos convertíamos en Estado miembro de la Comunidad (1986).

En 1982 se leyó la primera tesis sobre Derecho Comunitario elaborada por un profesor de nuestro Departamento de la Facultad de Derecho de Granada. Me refiero a José Antonio Sánchez Galiana, que se había incorporado al Colegio de España en Bolonia en 1981. Allí redactó su trabajo doctoral sobre Los monopolios fiscales: naturaleza jurídica y disciplina comunitaria, dirigida también por Bosello (creo recordar que fue la última tesis de los españoles del Colegio en que actuó como director). El tema era de máximo interés, pues aparte

de la significación jurídica y económica de estas fuentes de ingresos públicos, ya se vislumbraba la incidencia que esas directivas tendrían en los importantes monopolios existentes en España en el momento en que nos incorporáramos a la Comunidad Económica Europea. Sánchez Galiana hizo después varias publicaciones sobre el tema. Y junto con Casado y María Dolores Rufián publicaron más tarde (1987) en Granada los Estudios sobre armonización fiscal y Derecho Presupuestario Europeo

En la etapa final de mi estancia en la Universidad de Granada propuse, con la ayuda de los profesores de la disciplina, el nombramiento de Fernando Sáinz de Bujanda como Doctor Honoris Causa, dada la vinculación del maestro de todos nosotros con la ciudad. Fue un acto memorable al que asistieron prácticamente todos los profesores españoles de la materia. Venzo la tentación de evocar los recuerdos de ese día de mayo de 1983. Solo quiero decir que cuando recibí el texto de su discurso para preparar una breve presentación y editarlo como monografía, entregada a los asistentes, me llevé la grata sorpresa de que bajo el título de Un esquema de Derecho Internacional Financiero (no estaba dispuesto a renunciar a este término) se ocupaba por primera vez en su extensa producción científica del Derecho Comunitario. Y lo hizo magistralmente; dándonos certeza en los conocimientos, como dije en esa ocasión; aunque debo reconocer que ni antes ni después le conocí entusiasmos por la nueva Europa.

Sáinz de Bujanda realizó un esfuerzo dogmático por trazar ideas básicas sobre el “Derecho comunitario financiero”, según su denominación, como materia propia del Derecho Internacional Público, calificando a las Comunidades Europeas como organizaciones internacionales de integración frente a las tradicionales organizaciones internacionales de cooperación. Pero me pareció entonces, y releo su discurso ahora para constatar que así fue, que se ocupó estrictamente de ingresos y gastos de esas Comunidades y que tendría que haber avanzado hasta la incidencia inevitable de la Comunidad Económica Europea, que a través de las directivas de armonización fiscal condicionaría sustancialmente los sistemas tributarios de los Estados miembros y, en consecuencia, los ordenamientos jurídicos nacionales. En alguna de nuestras conversaciones posteriores tuve la impresión de que sabía que nuestro camino pasaba por la Comunidad Económica Europea y que habría que aprender Derecho Comunitario

y asumir esas directivas, que él veía lejanas porque España no se había integrado aún como Estado miembro. Pero era inevitable que ante el futuro político tuviera siempre la cautela y el pesimismo propios de su carácter.

Todas estas cosas mantuvieron vivo mi interés por Europa, tan difícil de traducir en hechos por las ocupaciones de cada día en una época de intensidad docente. Además, a partir de 1978 había que dedicar demasiado tiempo a la Constitución y a la reforma tributaria. Exigía mucha atención la regulación en el texto constitucional de los principios de justicia fiscal, el gasto público y los presupuestos generales del Estado, la incidencia en la Hacienda local y, en particular, el complicado Título VIII sobre las Comunidades Autónomas y sus preceptos sobre las Haciendas autonómicas, incluido el reconocimiento de los regímenes forales y, por tanto, de las Haciendas forales. Y la reforma desembocó en múltiples leyes sobre los distintos tributos que nos ocupaban a todos muchas horas de estudio. El Derecho Financiero y Tributario estaba en ebullición. Añoveros y yo sonreíamos en las ocasiones en que comentamos que el proyecto de Constitución se debatía durante el día y la reforma de la imposición sobre la renta a primera hora de la noche, lo que llevó al Congreso a aprobar con nocturnidad la primera Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Y en mitad de ese torrente normativo Jaime García Añoveros, que presidía la Comisión de Hacienda del Congreso, fue nombrado Ministro de Hacienda y me uní a su equipo como asesor. Me ofreció generosamente otras posibilidades de colaboración, pero manifesté mi preferencia por esa asesoría para no dejar la Universidad de Granada y no verme obligado a trasladarme a Madrid. Con el tiempo comprendí que mi decisión había sido un error; demasiados viajes de ida como asesor y de vuelta como profesor, que me provocaban la impresión de que no estaba ni en Madrid ni en Granada, y demasiada variedad en mis tareas que me impedían centrarme en objetivos más ambiciosos. Tenía no obstante la ventaja de que dependía directamente del Ministro, al margen del Gabinete, y de que únicamente él me indicaba los asuntos en los que debía trabajar solo o unido a órganos ministeriales o grupos de estudio. Entre los trabajos de mayor interés, en algunos de los cuales me sumergí con entusiasmo, aparecieron la primera comisión de lucha contra el fraude, el primer recurso de la oposición política al Tribunal Constitucional sobre la ley de presupuestos, el reglamento

de la primera Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, un deficiente proyecto, afortunadamente frustrado, sobre régimen jurídico de la empresa pública, la posible revisión de la Hacienda Local, varios asuntos sobre la deuda pública (en particular, los pagarés del tesoro, refugio de pecadores) y sobre la naciente Hacienda Autonómica de las Comunidades de régimen general e incluso una exposición sobre la Hacienda de los Borbones que se celebró con éxito en el Círculo de Bellas Artes. En algunos de estos asuntos Ernesto Eseverri me prestó una eficaz ayuda.

En el Ministerio nunca estuve vinculado durante esos años a ninguna tarea ni grupo de estudio sobre la Comunidad Económica Europea. Todos sabíamos que la reforma fiscal estaba enfocada hacia el objetivo de su homologación con el sistema tributario de los Estados miembros y que se avanzaba en el camino abierto por el Libro Blanco. En los Ministerios de Economía y de Hacienda había ya un creciente número de personas que conocían la nueva Europa y las directivas comunitarias; pero mi trabajo de asesor del Ministro no avanzó hasta esa vanguardia. Es más, cuando el maestro consideró que debía placearme por foros internacionales me envió en dos ocasiones a Estados Unidos, a pesar de mi pésimo inglés. La primera vez para asistir a una espectacular reunión del Fondo Monetario Internacional en la que aprendí algunas cosas; entre ellas que los pasillos, salas de entreactos y algunas habitaciones del hotel bullían de gestiones para negociar títulos de la deuda y que la Dirección General del Tesoro enviaba funcionarios muy bien dotados para colocar los emitidos por el Reino de España. La segunda, de menor interés, con motivo de un seminario internacional para conocer las reformas fiscales y el impuesto sobre la renta de distintos países; no recuerdo ni siquiera el nombre de las instituciones y organismos que lo pusieron en marcha, pero se me quedó la percepción de que este tributo era más complejo y más rígido en su funcionamiento y resultados de lo que creíamos en sus primeros años de vida en nuestro país.

No tuve ninguna ocasión de ir a Bruselas o a reuniones auspiciadas por la Comunidad Económica Europea. De modo que se dio la paradoja de que en un momento en que era asesor del Ministro de Hacienda y faltaban pocos años para que entráramos en la nueva Europa quedé absolutamente al margen de los asuntos comunitarios y con escaso tiempo para seguir mis lecturas. Parecía

que en el Ministerio no había interés en llevar el barco a ese puerto. Evidentemente no era así porque las negociaciones con Bruselas ya estaban en marcha, iniciadas de la mano de Leopoldo Calvo-Sotelo, Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas, y Marcelino Oreja, Ministro de Asuntos Exteriores. Pero los problemas de cada día agobiaban la cúpula de Hacienda y los funcionarios que iban por delante sabían defender con astucia sus parcelas de inoportunas intromisiones.

Algo parecido me sucedió durante el breve periodo que fui contratado como asesor de la Secretaría de Estado de Hacienda por Josep Borrell, un político inteligente con capacidad de aprendizaje de la Hacienda Pública a velocidad ultrasónica (sus conocimientos profesionales de la aeronáutica debieron facilitarle esta habilidad). Ninguno de los temas de los que me ocupé tenía relación directa con la Comunidad Económica Europea en un periodo en que nuestra incorporación iba a ser inmediata o acababa de ser una realidad. Me vi rodeado de salidas del ordenador con datos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para conocer su comportamiento real en los puntos más significativos; y recuerdo con satisfacción el documento que preparé sobre imposición unificada de sucesiones y donaciones (que publiqué más tarde).

A pesar de que no dudaba de que Borrell podía sacar adelante a la Hacienda de una época de cambio me distancié de aquella compleja casa, a lo que contribuyó decisivamente el protagonismo que lograron algunos fundamentalistas que desde su cargo público o desde la cómoda posición de fontaneros estaban obsesionados con el fraude pero carecían de buen sentido y de conocimientos para mejorar e impulsar el sistema fiscal. Eran los tiempos de las sanciones al 300 por 100 de las cuotas. Por fortuna encontré refugio en la comisión que comenzó a preparar la reforma de las Haciendas Locales en la Dirección General de relaciones con las Administraciones Territoriales, ocupada por Enrique Martínez Robles y en la que tenía un lugar relevante Enrique Giménez-Reyna, Subdirector de Tributos Locales, sobre el que recayó la redacción final del anteproyecto una vez que la comisión acabó sus tareas a la altura de 1986 y puso las bases de la futura ley de 1988. Fue una de las colaboraciones más gratas que he tenido con el Ministerio de Hacienda. Pero a la Europa comunitaria sólo la veía a lo lejos.

A finales de 1983 volví a la Universidad de Sevilla y Granada quedó perennemente en mis recuerdos. Me sentía desbordado por el cambio y por el comienzo de la actividad profesional, siempre difícil de compatibilizar con las obligaciones universitarias y la vocación académica. Los tiempos se aceleraron y a mitad de 1985 España firmó el Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas y entró como Estado miembro de la Comunidad Económica Europea a partir de 1 de enero de 1986. Puede decirse que este salto hacia delante casi nos cogió de sorpresa. Las esperanzas de alcanzar ese objetivo se habían visto deterioradas por las dificultades de la transición política, el terrorismo, la crisis económica que se inició por la subida del precio del petróleo, con los efectos de elevación general de precios y enorme inflación (de dos dígitos, como se repetía cada día; había llegado al 26 por 100 en 1977) y el notable incremento de la deuda pública. Pero vivíamos en democracia y ya estábamos en Europa. Y teníamos un sistema fiscal homologable en el que el Impuesto sobre el Valor Añadido se convertiría rápidamente en una estrella recaudatoria.

Mantengo la opinión de que este nuevo escenario político, jurídico, económico y social nos cogió fuera de juego casi a la totalidad de los profesores de Derecho Financiero y Tributario (con excepción de algunos de los más jóvenes), en el sentido de que no habíamos dedicado mucho tiempo al estudio del Derecho Comunitario ni, en particular de los preceptos de los Tratados que incidían en la Hacienda Pública y de las directivas referidas a la armonización fiscal. Esto se puede constatar en los programas de la disciplina y las memorias presentadas en las temidas oposiciones de entonces, en los manuales existentes en ese momento y en la relación de publicaciones de todos nosotros hasta 1986. Afortunadamente a partir de este año comenzó a cambiar el panorama de las publicaciones académicas dedicadas a la fiscalidad comunitaria, que desde entonces no han dejado de crecer, alcanzando en el nuevo siglo un excelente nivel de calidad.

Mi vida universitaria en Sevilla siguió más o menos como siempre; aunque eran tiempos incómodos en la Hispalense. Las actuaciones profesionales comenzaron a crecer a medida que se acercaba la Exposición Universal de 1992 (la Expo) y se aceleraron cuando finalizó a causa de algunos de los conflictos jurídicos que quedaron como reguero inevitable de un acontecimiento que espoleó

el espíritu y la economía de la ciudad. Y sin embargo fue durante estos años cuando el Derecho Comunitario me dio una sacudida continuada y fructífera.

Asomó por oriente la incansable actividad de Adriano Di Pietro, quien a partir de 1991 organizó durante quince años los encuentros o congresos anuales (los Convegni) centrados principalmente en el estudio de las directivas europeas, a los que asistí y en los que participé con bastante regularidad. Cuando yo estaba en Bolonia Di Pietro aún no había llegado a la Facultad de la vía Zamboni. Nos conocimos personalmente en su visita a la Universidad de Granada tras la tesis doctoral de Gabriel Casado. Dada su afición al cine me limitaré a decir que ese fue el comienzo de una gran amistad. Supo crear en Bolonia un foro de tributaristas de toda Europa; aprendíamos unos de otros y teníamos ocasión de estrechar lazos amistosos que aún hoy perduran. Allí conocí, entre otros, a Jacques Malherbe, Michel Aujean, Peter Essers y Jean Pierre Casimir; y ratifiqué la amistad y buena relación personal y académica que tenía desde tiempos anteriores con Philippe Marchessou. Allí seguimos manteniendo los profesores españoles que aparecíamos con regularidad por Bolonia los vínculos con un nutrido grupo de profesores italianos, de los que me permitiré evocar a Furio Bosello y a Roberta Rinaldi que ya no están con nosotros, rogando a tantos otros que me excusen por no citar sus nombres. Y en alguna ocasión allí nos acompañó la entrañable familia de Antonio Berliri.

En el marco de esos Convegni, en los que tantas veces me sentí alumno privilegiado, me lancé a escribir mis primeras páginas sobre fiscalidad europea y a meter las manos por fin en la harina espesa del Impuesto sobre el Valor Añadido. Llevé a Bolonia y publiqué más tarde en España mi primer trabajo: “El hecho imponible de las operaciones interiores del Impuesto sobre el Valor Añadido. Análisis de la Ley 37/1992 en relación con la Sexta Directiva”. Seguirían luego otras publicaciones. Fracasé en el proyecto inicial de mi tesis con Berliri y comencé a enmendarme con Di Pietro; todo quedaba en casa.

A finales de 1997 se creó el Consejo para la Defensa del Contribuyente, enmarcado en la Secretaría de Estado de Hacienda y fui nombrado presidente, junto a un equipo envidiable. La tarea diaria era enorme y me sentí abducido durante cuatro años por el Consejo, en el sentido de la segunda acepción del Diccionario de la Real Academia Española, que define la abducción como su-

puesto secuestro de seres humanos, llevado a cabo por criaturas extraterrestres, con objeto de someterlos a experimentos diversos en el interior de sus naves espaciales. Pero aún agradezco ese nombramiento a quienes pilotaban en esos momentos las naves espaciales de la Secretaría de Estado y la Dirección General de Tributos, así como la colaboración de la Agencia Tributaria. Trabajé mucho pero aprendí más. Y ni siquiera en este intenso periodo de idas y venidas, reuniones y conferencias, apegado a nuestras disposiciones fiscales y a los procedimientos administrativos, abandoné mis estancias periódicas en Bolonia a vueltas con las normas comunitarias.

Al final de mi periodo en el Consejo para la Defensa del Contribuyente me encontré presidiendo una Comisión creada por la Resolución de 28 de septiembre de 2000 de la Secretaría de Estado de Hacienda, que ocupaba Giménez-Reyna, para el estudio y propuesta de un nuevo modelo de financiación autonómica que debía ser aplicable a partir de 2002. En esta Comisión actuó como vocal secretario Francisco Adame y también se incorporó como colaborador Jesús Ramos; dos jóvenes profesores de la Universidad Hispalense y de la Universidad Pablo de Olavide, ambas de Sevilla, hoy Catedráticos, de cuyos nombres me satisface dejar constancia porque ya en 2002 tenían conocimientos avanzados sobre Derecho Comunitario y una habilidad sorprendente en la localización y manejo de las bases de datos europeas; en los años sucesivos he llevado a cabo con ellos múltiples trabajos sobre la fiscalidad comunitaria y han destacado por sus publicaciones individuales en la materia.

Me siento orgulloso de haber pertenecido a ese grupo de juristas y economistas con alto nivel de conocimientos que redactó en pocos meses el Informe sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; fue publicado en 2002 por el Instituto de Estudios Fiscales (allí aparece la relación de sus miembros y sus colaboradores). El modelo resultante fue satisfactoriamente despachado con el perdurable Ministro de Hacienda Cristóbal Montoro, se aceptó por unanimidad en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y se tradujo en normas jurídicas que en esencia aún perviven, aunque han sido objeto de múltiples modificaciones. Pero aquí no se trata de hablar de este sistema de financiación, sino de las dudas que provocaron desde la perspectiva del Derecho Comunitario unas nuevas figuras tributarias sobre las ventas mi-

noristas de hidrocarburos y tabacos (aunque esta última no llegó a nacer) así como de las actuaciones que tuve que llevar a cabo en Bruselas ante la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera. Simbolizaron una especie de entrada en combate, bajo fuego real, en las oficinas de la Unión Europea.

La Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda que creó esa Comisión nos planteaba dos cuestiones sobre la posibilidad de ceder a las Comunidades Autónomas el Impuesto sobre el Valor Añadido (cesión parcial) y los Impuestos Especiales (cesión total o parcial). En ambos casos se nos pedía respuesta “con especial análisis de las Directivas de la Unión Europea”. También se nos preguntaba sobre la posibilidad de creación de nuevos tributos indirectos “que abran nuevas perspectivas a la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas”; aunque en esta cuestión no se hacía alusión a la Unión Europea, nos quedó claro desde el primer momento que también tenía que ser enfocada desde la perspectiva europea dada la armonización de los impuestos indirectos. Nuestra Comisión no tuvo problemas para responder con claridad a estas preguntas, que sólo nos exigieron un repaso y constatación de la normativa comunitaria y de los criterios que se venían siguiendo en su aplicación. Pero llegamos a la conclusión de que debíamos fortalecer nuestras opiniones mediante la formulación de una consulta al Director de Política Fiscal de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea, que en esos momentos era Michel Aujean. Y así lo hicimos.

Los documentos que enviamos a la Dirección de Política Fiscal y la respuesta a nuestra consulta que nos remitió su Director están publicados en el Informe citado y a ellos me remito. Hice varios viajes a Bruselas para plantear in voce la consulta y aclarar algunas cuestiones del sistema de financiación autonómica en cuyo contexto se formulaban las preguntas. Allí me encontré con un grupo de funcionarios de alto nivel técnico y buenas maneras que me examinaron con múltiples preguntas sobre nuestra perspectiva de la armonización comunitaria de los impuestos indirectos, el sistema fiscal español, en particular las relaciones en este ámbito entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y las nuevas figuras tributarias indirectas sobre el consumo que proponía la Comisión ministerial. Recuerdo sobre todo dos largas sesiones en las que conté con la colaboración de Juan López Rodríguez, que entonces, como ahora, tra-

bajaba en esa Dirección General comunitaria en materia de armonización del Impuesto sobre Sociedades (unos años antes había tenido la satisfacción de ser vocal del tribunal que juzgó tan favorablemente su tesis doctoral sobre los fundamentos del Derecho Comunitario para regular la imposición sobre sociedades). Aujean me demostró su valía profesional y la seriedad con que realizaba su trabajo (no he encontrado a nadie con un conocimiento más amplio de la fiscalidad europea). La Dirección de Política Fiscal no era un lugar apto para el reposo. Pero nada se hizo con superficialidad y los temas planteados se examinaron con el detenimiento necesario para llegar a conclusiones bien fundamentadas:

1ª) No se podían ceder potestades normativas a las Comunidades Autónomas para fijar los tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido porque iría en contra del principio de neutralidad de este tributo.

2ª) Tampoco se podía hacer cesión de potestades normativas a las Comunidades Autónomas sobre los Impuestos Especiales armonizados porque atentaría contra el principio de unidad de los mismos.

3ª) España podía establecer nuevos impuestos nacionales sobre hidrocarburos y las labores del tabaco con dos condiciones: que su objetivo no fuera meramente recaudatorio o presupuestario y que fueran exigibles en el momento de la puesta al consumo de estos bienes.

4ª) Las posibles diferencias de estos impuestos minoristas entre las Comunidades Autónomas no respetarían la legislación comunitaria, con la única salvedad de que se concibieran como instrumentos de la política sanitaria o de protección del medio ambiente y siempre que dichas diferencias quedaran justificadas sin equívocos en criterios objetivos fijados en el ámbito nacional.

Siguiendo este planteamiento dijimos que no se cedieran competencias normativas a las Comunidades Autónomas en los tributos citados y aconsejamos que se creara, cumpliendo los requisitos anteriores, el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. Y sí, ya lo sé, el 27 de febrero de 2014 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó sentencia en el asunto C-82/12 contra este impuesto considerándolo contrario a las normas comunitarias “toda vez que el mencionado impuesto, destinado a financiar el ejercicio,

por parte de los entes territoriales interesados, de sus competencias en materia de sanidad y de medioambiente, no tiene por objeto, por sí mismo, garantizar la protección de la salud y del medioambiente”.

En unas cuantas ocasiones, con motivo de conferencias o seminarios, me han preguntado qué hicimos mal en el Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica o en la consulta a Bruselas para que doce años más tarde se dictara esta Sentencia en contra del Reino de España. Mi respuesta nunca es airada, pero pido excusas porque siempre es contundente y breve: la Comisión ministerial y la Dirección de Política Fiscal no hicieron nada mal. Explicaron con claridad y fundamentaron sobradamente sus opiniones en Derecho Comunitario. Fueron el Estado y las Comunidades Autónomas quienes no siguieron las reglas y creyeron que todo el monte fiscal era orégano. El Informe contenía propuestas técnicamente correctas y se apoyaba en las disposiciones comunitarias y en las respuestas a su consulta de la Dirección de Política Fiscal; los políticos nacionales y autonómicos adoptaron luego decisiones equivocadas. Y la Justicia comunitaria habló. Roma locuta causa finita.

Esta breve y pequeña aventura comunitaria fue para mí un punto de inflexión. Me dio una razonable seguridad en que podía enfrentarme a las regulaciones fiscales de la Unión Europea y a su incidencia en nuestro ordenamiento nacional. Nunca me he sentido, ni entonces ni ahora, un técnico en Derecho Comunitario; sé lo que ignoro porque la edad va otorgando paulatinamente esta tardía gracia si el carácter no le pone obstáculos. Pero me hizo ver que había avanzado lo suficiente por ese territorio que me estuvo vedado cuando llegué por primera vez a Bolonia y que podía permitirme nuevas incursiones. En Bruselas me convencí de que debía seguir avanzando. Y no lo dudé.

El Informe tuvo su estrambote (diré que no por gracejo sino por bizarría para ubicarlo correctamente en la definición de ese término que da nuestro Diccionario). Aunque no se recogen en la publicación del mismo, su redacción vino precedida de unos cuantos documentos de trabajo centrados en los problemas jurídicos que podía plantear la cesión a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los Impuestos Especiales. Partiendo de esos documentos, con la ayuda de Francisco Adame y de Jesús Ramos, la colaboración de los vocales de la Comisión Martín Fernández, Martín Queralt y Sánchez

Pedroche y la benevolente acogida de Juan José Rubio, Director del Instituto de Estudios Fiscales, publicamos en 2003 el libro *Estudios Jurídicos sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*. Me remito a sus múltiples referencias sobre el Derecho Comunitario.

Este mismo año la asociación Grupo de Opinión Salvador de Madariaga, a la que pertenezco desde su constitución por iniciativa e impulso de Juan Francisco Gorjón (también profesor de Derecho Tributario en la Universidad de La Laguna y hombre activo de la sociedad civil), organizó en la Universidad de Salamanca unas Jornadas sobre la Europa del Euro, dirigidas por el profesor de Hacienda Pública Eugenio Domingo Solans, que en esos momentos era miembro del Consejo de Gobierno y del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, desde donde había participado activamente en la implantación del euro; en nuestra asociación perdura la memoria de este amigo de carácter discreto y conocimientos firmes. Una vez que la aportación de Juergen Donges había trazado con su envidiable claridad las condiciones necesarias de la política económica de la Unión Europea, siguieron intervenciones sobre la armonización fiscal de Jorge de Luis y Andrés Sánchez Pedroche así como mi exposición parcial del trabajo que había realizado con Adame sobre la cesión del Impuesto sobre el Valor Añadido a las Comunidades Autónomas. Todas ellas aparecen en la monografía *La Europa del Euro* publicada en Salamanca en 2003. Aquella reunión me fue muy útil para contrastar opiniones jurídicas con las perspectivas más amplias de economistas con tanta información sobre Europa. Discutimos, aprendimos y bebimos vinos bien elegidos por Jorge de Luis.

Mis obligaciones docentes en la Universidad Pablo de Olavide (a la que me había incorporado en 1999) fueron disminuyendo gracias a los jóvenes que se habían incorporado al Departamento, que se convertían rápidamente en profesores cualificados, y poco más tarde, gracias también al régimen de profesor senior de mi Universidad. Además, el destino hizo que recibiera varios encargos profesionales (compatibles con la actividad académica por la vía abierta por la Ley Orgánica de Universidades) sobre la exigencia del Impuesto sobre el Valor Añadido en las entregas intracomunitarias.

Los dictámenes solicitados no podían limitarse al análisis de las disposiciones españolas y de los criterios nacionales seguidos para su aplicación; y ello

porque, entre otras cosas, planteaban (y plantean) problemas en relación con las normas comunitarias y con su interpretación por parte del Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Unas veces esos problemas procedían de indeterminaciones, carencias o desaciertos de la regulación de la Sexta Directiva; y otras por la resistencia de los Estados nacionales tanto a perder recaudación como a completar y aplicar un régimen del comercio intracomunitario que podía resultarles bastante complicado. No olvidemos que estábamos en el régimen transitorio en el que el Impuesto debe pagarse en el país de destino, con la consiguiente exención de las operaciones en el país de origen (por supuesto, seguimos en esa situación transitoria, en la que, al parecer, permaneceremos *sub specie aeternitatis*).

Había ejemplos escandalosos. La obtención de un carnet de operador intracomunitario fue calificada con acierto por Marchessou como “un juego de niños”; llegué a conocer el caso, documentado en un expediente administrativo, de un pretendido operador que actuaba como tal, a través de poderes otorgados a terceros, desde una cárcel portuguesa. Y aún me parecían más irritantes las regulaciones comunitaria y nacionales de la llamada prueba del transporte (*rectius*, prueba diabólica del transporte) de los bienes al Estado miembro de destino a efectos de lograr la exención del tributo en el Estado miembro de origen, con la consecuencia de que vendedores de buena fe, sin participación alguna en las cadenas de fraude intracomunitario, se veían obligados a pagar el Impuesto sobre el Valor Añadido que defraudó el pretendido operador intracomunitario e incluso a soportar las sanciones correspondientes. Y lo que es peor: esta situación continuó igual después de que el Tribunal de Justicia comenzara a sentar la interpretación, a principios de 2006, de que el vendedor que no había participado en un fraude cometido por el comprador (individualmente o a través de una trama de defraudación) podía aplicar la exención a la entrega, no perdía su derecho a deducir el Impuesto sobre el Valor Añadido soportado en la adquisición previa del bien transmitido y no era responsable de la cuantía defraudada por el adquirente (la primera Sentencia del Tribunal de Justicia en esa línea fue la dictada el 12 de enero de 2006, asuntos acumulados C-354/03, C-355/03 y C-484/03, Optigen y otros). Evidentemente, tampoco tenía que soportar sanciones. La Agencia Tributaria y los Tribunales españoles

parecían desconocer esta sana doctrina. Había pues que entrar en el análisis académico de este *maremágnum* fiscal.

Preparé un plan de trabajo, de nuevo con la ayuda inestimable de Francisco Adame y Jesús Ramos, y lo presenté a Juan José Rubio, Director del Instituto de Estudios Fiscales. El resultado fue que otra vez nos vimos los tres como director, secretario y vocal de una Comisión de Expertos sobre el régimen de las operaciones intracomunitarias a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los Impuestos Especiales Armonizados, creada por Resolución del Director de 31 de enero de 2003. En ella se nos encargaba expresamente “acometer el estudio y tratamiento de estas operaciones y las normas de armonización dentro de la Comunidad Económica Europea y de España”. Constituimos un grupo europeo con representación y apoyo de la Dirección de Política Fiscal, la Dirección General de Tributos de nuestro Ministerio de Hacienda y la Asociación Española de Asesores Fiscales junto a profesores de Italia, Francia y Bélgica (volvimos así a trabajar, entre otros, con Di Pietro y Marchessou) y profesores de las Universidades de Sevilla.

Este fue el origen del estudio *Las operaciones intracomunitarias en el Impuesto sobre el Valor Añadido y en los Impuestos Especiales armonizados*, de 2004, publicado por el Instituto de Estudios Fiscales con la ayuda de José Manuel de Bunes, con presentación de Juan José Rubio y prólogo de Michel Aujean. En estas páginas no procede entrar en su contenido; me remito al índice de los trabajos donde constan sus autores, a todos los cuales expreso admiración y agradecimiento. Quiero destacar que fue un grupo cohesionado por un objetivo común, que iba mucho más allá de la acumulación de aportaciones individuales al hilo de los respectivos ordenamientos jurídicos. Nuestro interés en las reuniones que mantuvimos en Madrid y en Sevilla (esta última, en dos días de un calor sofocante que estuvo a punto de acabar con el proyecto) era llegar a través de esos trabajos a conclusiones comunes, que conseguimos redactar con éxito, sobre los principales problemas de la regulación de las operaciones intracomunitarias (constan en el libro traducidas al francés, italiano e inglés). Esas conclusiones fueron presentadas en la Universidad de Bolonia en septiembre de 2003 en un acto presidido por Aujean, con motivo de un encuentro sobre “Las razones del Derecho Tributario en Europa” en recuerdo de Bosello.

El impulso que me dio este estudio hacia la fiscalidad comunitaria fue definitivo. Conseguimos en breve plazo organizar un grupo europeo, con apoyo institucional relevante, para estudiar en profundidad uno de los temas más enrevesados de los impuestos indirectos armonizados; además era un momento en que el Impuesto sobre el Valor Añadido se debatía en la difícil alternativa de que su regulación siguiera perviviendo en un régimen transitorio (gravamen en el país de destino) o si debía conocer un cambio radical para pasar al régimen definitivo (gravamen en el país de origen). Y habíamos conseguido que el mecanismo funcionara satisfactoriamente y que las reflexiones de todos nosotros se tradujeran en conclusiones unánimemente aceptadas por quienes participamos en este estudio. Además en el entorno de las dos Universidades públicas sevillanas habíamos logrado fortalecer un equipo de trabajo que había aprendido con rapidez y que cada día manifestaba mayor interés en la armonización y coordinación fiscal de la Unión Europea. No podíamos abandonar ese barco por laboriosa que fuera la navegación.

Al mismo tiempo que preparábamos esa monografía, y como consecuencia de esta tarea, Di Pietro me ofreció colaborar en el volumen sobre la situación de la armonización fiscal comunitaria que iba a preparar la Universidad de Bolonia con motivo de que correspondía a Italia la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2003; se pretendía que su contenido fuera un estado de la cuestión o libro blanco de los principales problemas tributarios de la Unión Europea. No dudamos de que mi breve aportación debía ocuparse del régimen de las operaciones intracomunitarias y dar así un paso más hacia el Derecho Comunitario. Tuve pues la satisfacción de formar parte del equipo (en el que, junto a los italianos, también participó el profesor Fernando Fernández con una extensa aportación) que redactó los dos volúmenes de *Lo stato della fiscalità nell'Unione Europea. L'esperienza e l'efficacia dell'armonizzazione*, publicado en 2003 por nuestra Alma Mater y la Scuola di Polizia Tributaria de la Guardia di Finanza. Guardo muy grato recuerdo de la presentación de la obra en esta Escuela de le Fiamme Gialle en Ostia.

Algunos años después la Presidencia del Consejo europeo iba a corresponder a España (primer semestre de 2010). El Secretario de Estado para la Unión Europea vino a Sevilla a la Escuela Andaluza de Economía entonces existente en

el seno de la Confederación de Empresarios de Andalucía, gracias al impulso de Juan Salas y de Manuel Ángel Martín, y nos explicó sus tareas. Ante la perspectiva de esa inmediata Presidencia del Consejo y como reconocimiento de la sociedad civil nos pidió la ayuda que pudiéramos prestar para exponer ideas y posibles actuaciones a favor del fortalecimiento del gran proyecto europeo.

En esos momentos trabajábamos desde la Universidad Pablo de Olavide en sacar adelante la publicación del Seminario Internacional que celebramos en junio de 2009 sobre Armonización y coordinación fiscal en la Unión Europea. Situación actual y posibles líneas de reforma, que sería editado por el Centro de Estudios Financieros en 2010. Recordé la experiencia de la obra preparada con motivo de la Presidencia italiana de 2003 y no dudé en dirigirme al Secretario de Estado, respondiendo a su petición a los miembros de la Escuela Andaluza de Economía, para ofrecerle la elaboración y presentación de algún documento o publicación a partir de los estudios y conclusiones de ese Seminario. Nunca me contestó. La sociedad civil seguía relegada al ámbito de las alabanzas democráticas. A fin de cuentas, ya sabíamos que los trabajos académicos eran casi irrelevantes ante las importantes gestiones, idas y venidas a Bruselas, vueltas y revueltas por Europa y declaraciones a la prensa nada menos que de un Secretario de Estado para la Unión Europea (cuyo nombre no recuerdo). Italia y España parecen iguales pero siempre son distintas.

Paralelamente Adriano Di Pietro, que siempre iba por delante, tomó una decisión heroica: la creación en la Universidad de Bolonia en 2004 de la Scuola Europa di Alti Studi Tributari y la puesta en marcha de su Revista electrónica. Gracias a su generosidad y espíritu constructivo allí volvimos a encontrarnos un grupo de profesores europeos de Derecho Tributario participando en su constitución e incorporados a sus órganos directivos, entre otros, Jacques Malherbe, Michel Aujean, Peter Essers, Jean Pierre Casimir, Philippe Marchessou, Miguel Ángel Collado y Alejandro Menéndez. Y a todos, jóvenes y mayores, nos ilusionó este nuevo foro que se proyectaba hacia Europa desde la Emilia-Romagna. Por esa vía se encauzarían muchos de nuestros futuros trabajos sobre el Derecho Comunitario, los estudios de doctorado y las tesis doctorales (principalmente de italianos y españoles del Real Colegio), la redacción de la Revista, la enseñanza especializada en colaboración con diversas instituciones, las es-

tancias en Bolonia de los jóvenes que se formaban en la disciplina y la colaboración con la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de Bruselas.

Llegados a 2004 debo poner fin a estas páginas. Mi larga marcha hacia la fiscalidad comunitaria había terminado. Ya estaba en la tierra prometida sobre la que me faltaban muchos conocimientos pero por la que podía moverme con cierta comodidad; ahora quedaba labrarla cada día y obtener sus frutos. Y para esta tarea la Scuola y el grupo de trabajo de Sevilla eran los instrumentos fundamentales. Las lecturas solitarias y el esfuerzo individual quedaban atrás; el trabajo en equipo y el impulso de los jóvenes que se lanzaron a la fiscalidad comunitaria abrían el camino hacia delante.

Cuando escribo estas páginas la Scuola boloñesa sigue con su actividad cada vez más extendida y produciendo excelentes tesis doctorales; Ha pasado del heroísmo inicial al trabajo diario amparada por el milagro económico de la financiación de sus actividades (no nos extrañemos; así es Italia).

Y el grupo de Sevilla ha realizado en el periodo 2004-2016 una cantidad inesperada de actividades y buenas publicaciones, muchas de ellas en colaboración con la Scuola o en el contexto de la misma. Me permito recordar ahora el seminario internacional de 2009 sobre armonización y coordinación fiscal en la Unión Europea, del que Di Pietro fue relator general, y la posterior publicación de sus trabajos (a algunos de los cuales haré ahora referencia), aprobados por un Consejo Científico presidido por Jacques Malherbe; las amplias observaciones al Libro Verde de la Comisión sobre el futuro del Impuesto sobre el Valor Añadido; el seminario y la obra sobre la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa; las tesis doctorales y los trabajos posteriores de Rocío Lasarte sobre la doctrina del Tribunal de Justicia en torno al intercambio de información y asistencia mutua en la aplicación de los tributos, de José Miguel Martín sobre competencia fiscal en la Unión Europea, de José Manuel Macarro sobre el principio de neutralidad en el Impuesto sobre el Valor Añadido y de María José Trigueros sobre la imposición de vehículos; el volumen dirigido por Jesús Ramos sobre competencia fiscal y sistema tributario, así como sus publicaciones sobre Impuestos Especiales armonizados, operaciones societarias e imposición de vehículos y los seminarios organizados sobre la imposición de las sucesiones y las BEPS; los escritos de Mónica Arribas y Montserrat Hermosín sobre las adqui-

siciones intracomunitarias, imposición patrimonial y sobre donaciones y sucesiones, y de Manuel Guerra sobre los impuestos de salida; la monografía de Francisco Adame sobre la prueba del transporte en las entregas comunitarias y mi libro sobre la exención de dichas entregas, así como los artículos que publiqué en las obras antes citadas.

De estos asuntos del periodo 2004-2016 quisiera ocuparme con cierto detenimiento, Deo volente, en un escrito complementario de estas páginas. Ahora debo poner fin a mi relato; podría añadir algunas otras cosas, pero no pretendo una cansada relación exhaustiva de hechos o recuerdos que no son de interés para terceros. Es suficiente con lo que queda dicho.

La creación de un mercado único europeo paso previo a la unión política

Antonio Aparicio Pérez
Universidad de Oviedo

Resumen:

El trabajo estudia la evolución de la Comunidad Económica Europea hacia la consecución plena de la Unión Política Europea. Se trata de responder en ese camino a tres preguntas: ¿Qué es Europa?, ¿Qué Europa se quiere?, ¿Hacia dónde va?

Abstract:

The paper examines the evolution of the European Economic Community towards the full realization of the European political union. In that way, we must respond to three questions: What is Europe?, What Europe wants?, Where is it going?

Palabras clave:

Génesis de Europa, evolución de la Comunidad Económica Europea, integración de mercado, Unión Política Europea.

Keywords:

Genesis of Europe, evolution of the European Economic Community, market integration, European Union Policy.

1. GÉNESIS

Hablar de Europa y más en estos momentos en las que numerosas incógnitas se abren sobre su futuro es siempre difícil y complejo, porque además en su percepción se mezclan deseos con realidades, certezas con errores, aspiraciones con quimeras, intereses generales con particulares, filias y fobias.

Pero es necesario hacerlo para intentar intuir su futuro.

Sin entrar en un análisis exhaustivo, pues no es momento ni tiempo para ello, ha de responderse, *prima facie*, a tres cuestiones: ¿Qué es Europa?, ¿Qué Europa se quiere?, ¿Hacia dónde va?

1.1. ¿Qué es Europa?

Responder a esta primera pregunta, es relativamente fácil, aunque siempre queden algunas sombras en la respuesta.

Europa se configura a partir de una delimitación territorial por lo tanto es un realidad física, pero es también una creación que ha tenido más que ver con el hombre y, por ello, una realidad jurídica.¹

El nombre de Europa parte de la mitología. Europa es hija de Agenor, rey de Tiro, y hermana de *Cadmo*, una princesa *fenicia*. Estando en la playa, *Zeus* la vio y acabó enamorándose de ella. Zeus se transformó en un *toro* blanco, tan manso, que Europa se acercó a él, puso flores sobre su cuello y finalmente se atrevió a montarlo; entonces, Zeus se levantó y cruzó el mar, llevándola a la isla de *Creta*, donde Europa dio a luz a *Minos* y a *Sarpedón*, con el cual regresó a Asia. De ahí, el nombre dado al continente.²

Sus orígenes culturales enlazan con las culturas Minoica y Micénica.

Pero ya en tiempos más recientes Europa se configura como una auténtica Nación y luego Estado bajo el mundo Romano.

Roma configura a Europa como una unidad geográfica, cultural y jurídica; pero sobre todo como una idea de pertenencia.

¹ BESGA MARROQUÍN, A. (2006), p. 12.

² Víd. GRIMAL, P. (2008), p. 188.

A este respecto, ya RUTILIUS NAMATIANUS llegó a decir: «*fecisti patriam diversis gentibus unam*» (Roma hizo una sola patria de muchos pueblos).

Ya en tiempos más modernos ANDREAS KAPLAN (2014, pp. 529-534) describe a Europa como «una máxima diversidad cultural en una superficie geográfica mínima».

Pero un triste día, 4 de septiembre del 476, el Imperio Romano se rompe, fragmenta y su parte Occidental desaparece, y con ello la unidad política, cultural y jurídica que había creado.

Algún intento hubo después de restablecer la antigua unidad de Europa, siendo el más significativo el llevado a cabo en la edad Media por el emperador Carlomagno, pero aparte de su escasa duración ni por la extensión que alcanzó el Imperio creado ni por sus características, era asimilable al desaparecido Imperio romano.³

Y desde entonces hasta hoy se siguen viviendo las nefastas consecuencias de aquella fragmentación.

Tras algunos intentos más utópicos que realistas no es hasta después de la I Guerra Mundial cuando se retoman intentos de lograr la unidad de aquellos pueblos que habían constituido una sola nación.⁴

RICHARD COUDENHOVE-KALERGI en 1923 había declarado:

Europa como concepto político no existe. Esta parte del mundo engloba a pueblos y Estados que están instalados en el caos, en un barril de pólvora de conflictos internacionales, y en un campo abonado de conflictos futuros. Esta es la Cuestión Europea: el odio mutuo de los europeos que envenena la atmósfera. (...) La Cuestión Europea será resuelta sólo mediante la unión de los pueblos de Europa. (...) El mayor obstáculo a la realización de los Estados Unidos de Europa son los mil años de rivalidad entre las dos naciones más populosas de Pan-Europa: Alemania y Francia...

Siguiendo esa pauta unificadora ARÍSTIDES BRIAND, Presidente de Honor del Movimiento Europeo para la creación de la Unión Paneuropea en su discurso ante la Sociedad de Naciones de 5 de septiembre de 1929,⁵ dijo:

³ Sobre este intento de restablecer la unidad de Europa, puede verse: MESEGUER, E., pp. 87-97.

⁴ Sobre la idea de Europa, vid.: CHABOD, F. (1992).

⁵ Discurso pronunciado ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones, Ginebra 5 de septiembre de 1929.

Pienso que entre los pueblos que están geográficamente agrupados como los pueblos de Europa, debe existir una suerte de vínculo federal; estos pueblos deben en todo momento tener la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de adoptar resoluciones comunes, de establecer entre ellos un lazo de solidaridad, que les permita, en los momentos que se estimen oportunos, hacer frente a las circunstancias graves, si es que estas surgen. (...) Evidentemente, la asociación tendrá efecto sobre todo en el dominio económico: esa es la cuestión que mas presiona...

Pero pronto esos tímidos deseos de unión se desvanecieron. Primero, la crisis económica y luego el acceso al poder del Nacional-Socialismo en Alemania, acabaron con las ideas de solidaridad y de cooperación del panorama internacional.

Tras la debacle de la II Guerra Mundial, se retoman de nuevo los deseos de crear una Unión Europa que ponga freno a los enfrentamientos finiseculares entre los distintos países y que sirva de apoyo a un fuerte desarrollo económico.

En esta línea se produce la Declaración del 9 de mayo de 1950 de Jean Monnet:

Europa no se hará de golpe ni es una construcción de conjunto, se hará a través de realizaciones concretas creando una solidaridad de base.

Las bases de la creación de una «Europa» con personalidad propia y objetivos comunes estaba servida.

1.2. *¿Qué Europa se quiere?*

La respuesta a esta segunda pregunta es más difícil de contestar.

En un primer momento se pensó únicamente en un Mercado Común; era un pequeño paso pero un avance muy importante.

Se inicia un caminar, hoy detenido, pero lleno de posibilidades.

En el año 1951 se crea La Comunidad Europea del Carbón y del Acero⁶ a la

⁶ El 18 de abril de 1951 se firmó en París el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que entró en vigor el 23 de julio de 1952, por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

que inmediatamente seguirá la creación de la Comunidad Económica Europea y el Euratom el 25 de marzo de 1957.⁷

El 7 de febrero de 1992, se da un importante paso aprobándose el Tratado de la Unión Europea cuyo objetivo fundamental fue crear una Unión Europea, que llevase a una Europa sin fronteras.⁸

Finalmente el 13 de diciembre de 2007 se aprueba el Tratado de Lisboa, que supone un paso importante hacia la Unión Política Europea. Con este Tratado, la Unión Europea tiene *personalidad jurídica* propia para firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario.⁹

La construcción moderna de Europa, es decir, a partir del Tratado de Roma de 1957, se ha basado esencialmente en la creación de un Mercado Común Único.

De hecho la Unión Europea empieza a fraguarse a través de la creación de un Mercado Común.

En esta evolución podemos señalar tres etapas.

La primera etapa viene constituida por la creación de las Comunidades Europeas, en la que se actúa fundamentalmente en el establecimiento de los mecanismos básicos necesarios para la creación de un Mercado Común, la segunda por la creación de la Unión Europea, a través del Tratado de la Unión Europea aprobado el 7 de febrero de 1992 y que se caracteriza por el establecimiento de una Europa sin fronteras y la tercera etapa, o etapa actual, que empieza a partir del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que abre teóricamente el camino hacia una verdadera Unión Política.

⁷ Ambos tratados creadores de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica fueron firmados en Roma el 25 de marzo de 1957. Ambos fueron firmados por Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Bélgica y Holanda.

⁸ Hito importante con anterioridad fue también la aprobación del Acta Única Europea firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por Bélgica, República Federal de Alemania, España, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia. Entró en vigor el 1 de julio de 1987.

⁹ Los miembros firmantes del Tratado de Lisboa, con indicación de su año de ingreso en la Unión Europea, fueron: Alemania (1958), Austria (1995), Bélgica (1958), Bulgaria (2007), Chipre (2004), Dinamarca (1973), Eslovaquia (2004), Eslovenia (2004), España (1986), Estonia (2004), Finlandia (1995), Francia (1958), Grecia (1981), Hungría (2004), Irlanda (1973), Italia (1958), Letonia (2004), Lituania (2004), Luxemburgo (1958), Malta (2004), Holanda (1958), Polonia (2004), Portugal (1986), Reino Unido (1973), República Checa (2004), Rumanía (2007), y Suecia (1995). En el año 2013, el 1 de julio, se incorporó Croacia.

Para llegar a ese momento se han ido produciendo una serie de acontecimientos y aprobando una variedad de disposiciones cuyos rasgos esenciales exponemos a continuación y que todo ello servirá para sentar el punto de arranque para la Unión Política.

Para establecer un Mercado Común se empezó actuando en tres direcciones, interrelacionadas entre sí: superación de los obstáculos arancelarios existentes entre los países miembros, integración económica y armonización fiscal.

Para avanzar en su básico objetivo de Mercado Común pronto se tomaron una serie de medidas para hacer ágil y libre la circulación de bienes, mercancías y productos.

Para ello se suprimieron los derechos arancelarios intracomunitarios y las exacciones de efecto equivalente y se estableció un Arancel Aduanero Común.¹⁰

El objetivo fundamental del Arancel Aduanero Común¹¹ según, además, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, era homogeneizar las cargas aduaneras, impedir la desviación del tráfico comercial y favorecer la libre circulación de mercancías en el marco del libre mercado y competencia. En efecto, dicho Tribunal dijo:¹²

...Un Arancel Aduanero Común que tiene por objeto la consecución de la igualdad de los gravámenes que soportan en las fronteras exteriores de la Comunidad los productos importados de países terceros, para evitar toda desviación de tráfico en las relaciones con dichos países y toda distorsión en la libre circulación de los productos entre los Estados miembros o en las condiciones de competencia entre los operadores económicos.

Siendo ese un objetivo esencial su relevancia es aún mayor, como se ha dicho, en el ámbito jurídico comunitario pues su establecimiento conllevaba a

¹⁰ El establecimiento del Arancel Aduanero Común en la Unión Europea se llevó a cabo por el Reglamento (CEE), nº 950/68 del Consejo, de 28 de junio de 1968, al poco tiempo sustituido por el Reglamento 2658/87 del Consejo de 31 de diciembre de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al Arancel Aduanero Común.

¹¹ En la actualidad el fundamento jurídico del Arancel Aduanero Común lo encontramos en el artículo 28.1 del nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que dice: "La Unión comprenderá una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países".

¹² Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 5 de octubre de 1995, caso Aprile, asunto C-125/1994, Rec. 1995, párrafo 32.

la implantación de un ordenamiento aduanero comunitario; no en vano el Arancel Aduanero Común es una de las primeras normas aduaneras comunitarias de aplicación directa y observancia general para todos los Estados miembros,¹³ pues hasta antes del 28 de junio de 1968, la generalidad de la regulación aduanera estaba regida por directivas y/o acuerdos.¹⁴

Tras un proceso gradual de aplicación se llega a la situación siguiente:

En primer lugar, no puede decirse que la Comunidad Económica Europea sea ya un área proteccionista o autárquica, excepto en el marco de la Política Agraria Común, donde todavía queda mucho por alcanzar en el camino de la libertad de circulación y de competencia.

En segundo lugar, existen ciertas restricciones: unas de carácter técnico, aplicables en determinados productos singulares, otras derivadas de la necesaria vigilancia de precios por parte de la Comunidad y otras derivadas de las normas que garantizan la calidad y la seguridad de los consumidores.¹⁵

Existen, por otra parte, ciertas disfunciones en el funcionamiento del Mercado Común derivadas de los montantes compensatorios monetarios que afectan esencialmente a la política agraria en aquéllos países no integrados en la unión monetaria y, en la existencia, como hemos dicho, de normas técnicas particulares de gran número de productos.¹⁶

El 31 de diciembre de 1992, termina esta primera fase.¹⁷

La segunda fase viene determinada por el paso de esa unión aduanera a la configuración de un mercado interior a través de la integración económica de los distintos Estados miembros.

Esa integración tiene una doble proyección: por una parte, una integración real de movilidad interna de bienes, servicios y factores productivos y por otra, una integración financiera.¹⁸

¹³ El Reglamento 2685/87, del Consejo de 31 de diciembre, se funda en los artículos 28 (artículo 26 CE, 31 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), 43 (artículo 37 CE, 43 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y 113 (artículo 133 CE, 207 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

¹⁴ Vid. HERRERA OROZCO, C. G. (2011), pp. 13-14.

¹⁵ Cfr. TAMAMES, R. (1994), p. 117.

¹⁶ *Ibidem*, p. 117.

¹⁷ En la actualidad el Arancel Aduanero Común está regulado en los artículos 20 y 21 del Reglamento (CEE) 2913/1992 del Consejo de 12 de octubre de 1992 (L-302 de 19-10-1992) por el que se aprueba el vigente Código Aduanero Comunitario.

¹⁸ Cfr. ROCA ZAMORA, A. (2013), pp. 155 ss.

A su vez, para la consecución de ese mercado se desarrollaron las llamadas cuatro libertades básicas: libertad de circulación de mercancías, bienes y productos, de servicios, de capitales y de personas.

Respecto al primer aspecto podemos resaltar lo siguiente:

En relación con la libertad de circulación de mercancías, bienes y productos, ha de señalarse:

En primer lugar, que este mercado interior lleva consigo la supresión de barreras físicas y técnicas.

Fue a partir del llamado programa del Mercado Único, u «Objetivo 1992», el cual «oficializaba» la consecución del Mercado Interior o único a fecha 1 de enero de 1993 que se centró en la supresión de las barreras técnicas cuando se notó un gran impulso en la liberación de bienes y productos.¹⁹

El programa del Mercado Interior

constituye, junto con la creación de la Unión Económica y Monetaria, la iniciativa política más importante adoptada por la UE en los últimos 20 años. Fue concebido como una gran política de oferta que, mediante la eliminación de las fronteras económicas entre los Estados Miembros (esencialmente, la supresión de barreras no arancelarias y de todo tipo de trabas regulatorias), iba a permitir la integración de los mercados de bienes, servicios y factores productivos con el fin de potenciar la reestructuración del sistema productivo y fortalecer así la competitividad y el crecimiento de la economía europea.²⁰

El 9 de mayo de 2010, se hace público el Informe Monti,

documento que sienta las bases para relanzar una nueva estrategia que se ha concretado en la publicación en octubre de 2010 del Acta del Mercado Único, la cual refuerza al mercado único protegiéndolo del riesgo de nacionalismo económico, exacerbado por la crisis actual, ampliándolo a nuevas áreas no previstas en el «programa 1992» y dando un mayor peso a los aspectos sociales, al tiempo que propone los cauces para generar suficiente consenso político en torno a este relanzamiento de la integración.²¹

Es este un campo muy complejo en el que existen muchas normas técnicas diferenciadas por los distintos países para la fabricación de productos similares.

¹⁹ El origen y contenido del Programa “Objetivo 1992”, puede verse en: ROCA ZAMORA, A. (2007), (2013), pp. 189 a 212.

²⁰ ROCA ZAMORA, A. (2010), p. 157.

²¹ *Ibidem*, p. 157.

Ello lleva consigo que esas barreras técnicas sigan siendo importantes en dos áreas: en la fabricación de productos de elevada complejidad técnica y en el campo de productos muy «sensibles», como es el caso de la agricultura.

Para hacer frente y luchar para la eliminación de esas barreras técnicas se han establecido las tres siguientes posibles alternativas.

La primera de ellas es buscar una armonización de las normas nacionales, para lo cual se han creado los llamados «organismos notificados» que son instituciones establecidas en un Estado miembro, encargado de otorgar a un producto la «marca CE» si es conforme con los criterios de seguridad de su directiva de armonización correspondiente, marca que le permitirá su comercialización en toda la Unión Europea.²²

La segunda, trataría de conseguir esa supresión o al menos limitar las barreras al mínimo a través del «principio de reconocimiento mutuo», con el que se pretende eliminar las barreras existentes al incorporar el reconocimiento mutuo de los organismos oficiales encargados de hacer la certificación, el cual constituye una pieza clave en la construcción del mercado común interior y en el deseable objetivo de conjugar unidad con diversidad. El principio de reconocimiento mutuo se aplica, pues, en el sector no armonizado, es decir, constituye la regla general a aplicar para garantizar la libre circulación de un producto que no dispone de directiva de armonización de ningún tipo y a aquellos aspectos técnicos que no se refieren a las exigencias esenciales de seguridad de un producto.²³

La tercera alternativa se materializa a través del denominado Nuevo Enfoque de Armonización Técnica con el cual únicamente se pretende ajustarse a los requerimientos esenciales de seguridad, el cual

es una modalidad de armonización que combina elementos de los dos enfoques básicos y constituye el mecanismo de armonización más ampliamente utilizado, ya que simplifica la armonización legislativa tradicional, al no requerir la armonización exhaustiva de todos los detalles técnicos, sino solamente de los requerimientos esenciales de seguridad.²⁴

²² ROCA ZAMORA, A. (2013), p. 194.

²³ *Ibídem*, p. 195.

²⁴ *Ibídem*, p. 171.

En segundo lugar, ha de decirse que pese a lo mucho que en este ámbito se ha avanzado todavía quedan retos pendientes: existen todavía muchas reticencias y desconfianzas entre los Estados miembros. Para irlos superando se han multiplicado las reuniones entre los distintos países miembros, pero con carácter bilateral con lo que los resultados no son plenamente satisfactorios a nivel global; y problema, también muy importante y que aún está por resolver es la cuestión de los transportes. El informe Monti presentado en el año 2010 relativo al transporte señala las ideas básicas que deben presidirlo y recoge, además, un régimen único de responsabilidad para el transporte multimodal señalando los pasos a seguir para una mejor comunicación.

Así como el proceso liberalizador en el ámbito de bienes y productos se ha ido consolidando y dando unos buenos resultados, no puede decirse lo mismo en el campo de la liberalización de servicios.

En efecto, más de 20 años después del Programa de 1992 la integración plena de los mercados de servicios es todavía una aspiración.²⁵

Es a la vez un urgente reto a alcanzar ya que como se ha dicho el sector servicios representa en torno a un 70% del Producto Interior Bruto europeo.²⁶

Esa liberación de servicios implica la libre prestación de los mismos junto con la libertad de establecimiento.

Una verdadera política a favor de esta liberalización no comienza hasta el año 1992 en que se publica un Libro Blanco y se recoge en el programa «Objetivo 1992».

Ahora bien, ese Libro Blanco significaba la culminación de la liberalización para el mercado de bienes pero para el sector servicios representaba el principio de dicho proceso.

En esos primeros momentos la acción comunitaria actuó combinando medidas liberalizadoras con medidas reguladoras.

A partir de aquí se aprobaron las tres Directivas básicas:

Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

²⁵ El fundamento jurídico de esta libertad de servicios se encuentra en los artículos 56-62 y en los artículos 49-55, los relativos a la libertad de establecimiento, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

²⁶ ROCA ZAMORA, A. (2013), p. 197.

Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, en la que fundamentalmente pretende eliminar las barreras legales y administrativas que impiden en la práctica el ejercicio de esa libertad.²⁷

Esta Directiva establece un marco jurídico general que favorece el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestatarios de servicios así como la libre circulación de servicios, al tiempo que se garantiza un nivel elevado de calidad de los servicios.

Atiende a las siguientes cuestiones: establecimiento de normas de aplicación general relativas a la libertad de prestación de servicios, estableciendo algunas excepciones como las relativas a transportes, sanidad, telecomunicaciones, finanzas, actividades de juego y algunos servicios sociales; establece que sean los Estados miembros los que deben revisar y modificar su marco legal para adaptarlo a la libre actuación; se invita a la coordinación y cooperación entre las diversas administraciones nacionales; establece como regla general la aplicación del principio del país de origen, refuerza los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de dichos servicios, fomenta la calidad de los servicios y establece una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

La Directiva prohíbe toda discriminación por motivos de nacionalidad o de residencia del beneficiario del servicio.

Directiva 2008/06/CE, de 20 de febrero de 2008, del Parlamento y del Consejo, en la que se sigue el proceso de liberación de determinados servicios como las telecomunicaciones, la radiodifusión, el transporte aéreo, la distribución comercial, la distribución de energía, electricidad y gas, en relación con los servicios postales.

En todos estos casos se ha dado una combinación de medidas liberalizadoras y reguladoras, definiendo obligaciones de servicio público y garantizando derechos de consumidores y usuarios.²⁸

²⁷ Esta Directiva es conocida también con el nombre de Directiva Bolkestein, porque su responsable fue el entonces comisario de mercado interior de la Comisión Europea, Frits Bolkestein.

²⁸ ROCA ZAMORA, A. (2013), p. 198.

Este proceso liberalizador ha llevado, además, para facilitar su aplicación, a la creación de la «ventanilla única» y al establecimiento de una red electrónica de cooperación administrativa (Sistema de Información).²⁹

En relación con la libre circulación de capitales³⁰ su evolución podemos sintetizarla así:

Esta libertad de circulación de capitales se instrumenta en la medida necesaria para el buen funcionamiento del mercado común e implica la libre circulación de pagos y comprende, también, la libre circulación con terceros países no comunitarios.

El profesor JEAN VICTOR LOUIS (1990, p. 158) ya resaltó la importancia de la libre circulación de capitales llegando a considerarla como el pilar esencial de la Comunidad Económica Europea, con las siguientes palabras:

El papel central de la libertad de movimientos de capitales aparece nítidamente:

Como coadyuvante necesario al ejercicio de otras libertades que el Tratado consagra.

La liberalización es así, también, el soporte del mercado interior.

Como agente dinamizador de los servicios financieros y, por ello, como elemento ineludible de la realización de un mercado financiero integrado y eficaz.

Como catalizador y condición de la Unión Económica y Monetaria.

En el desarrollo de los principios sobre libertad de circulación de capitales y de pagos, la Unión Europea ha ido aprobando toda una serie de disposiciones de obligado cumplimiento, algunas, otras, con carácter voluntario y orientador, entre las que se encuentran Recomendaciones, Comunicaciones, Resoluciones, Informes y aprobación de Códigos de Conducta.

Por otra parte, en su evolución podemos claramente distinguir tres períodos: inicial, intermedio y definitivo.

En el período inicial se aprobaron dos Directivas: la de 11 de mayo de 1960 y la Directiva 72/156/CE.

La primera fue completada por la Directiva 63/21, de 18 de diciembre de 1962, la cual establecía la clasificación de las operaciones distinguiendo en operaciones liberalizadas totalmente pero sujetas a autorización individual, opera-

²⁹ Ibídem, pp. 199-200.

³⁰ Su fundamento jurídico está en los artículos 63, 64 y 65 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

ciones liberalizadas totalmente pero sujetas a autorización general, operaciones liberalizadas en forma revocable y operaciones no liberalizadas.

Además, liberalizó incondicionalmente las inversiones directas, los créditos a corto o medio plazo relativos a operaciones comerciales y las adquisiciones de títulos negociados en Bolsa.

La segunda Directiva, 72/156/CEE del Consejo, de 21 de marzo de 1970, se aprobó para la regulación de los flujos financieros internacionales y la neutralización de los efectos considerados indeseables que tienen los flujos financieros internacionales sobre la liquidez interna.

En el período intermedio se aprobaron tres Directivas importantes: dos sobre ampliación de libertad de capitales y una sobre supresión de restricciones para los movimientos de capitales.

En efecto, la primera Directiva sobre ampliación de libertad de capitales fue la Directiva 85/583/C.E.E., de 20 de diciembre de 1985 y la segunda fue la Directiva 86/566/C.E.E. de 17 de noviembre de 1986 que modificó a la anterior y que tuvieron por objeto principal la ampliación de la libertad de circulación de capitales en relación con los créditos a largo plazo.

La Directiva más importante de este período fue la 88/361/C.E.E., del Consejo de 24 de junio de 1988.

Supone un cambio radical en la regulación de la libre circulación de capitales.³¹

En ella se establece que para el 1 de julio de 1990 deben haber desaparecido todas las restricciones para los movimientos de capitales entre todos los residentes de los Estados miembros. Contribuyó de forma importante a su consolidación e implantación la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual en Sentencia 23 de febrero de 1995, en asuntos acumulados C-358/93, caso Aldo Bordessa y C-416/93, caso C. Barbero Maestre proclamó el efecto directo de dicha Directiva, lo que implicaba que todos los ciudadanos de la Comunidad podían invocar dicho precepto ante el organismo jurisdiccional nacional sin necesidad de que dicha Directiva fuese desarrollada por la legislación propia de cada uno de los Estados miembros.³² En el mismo

³¹ Un importante análisis de esta Directiva lo encontramos en LELAKIS, V. (1988), pp. 441 a 449.

³² Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de febrero de 1995, asuntos 358/93 y 416/93, apartado número 35.

sentido, se reitera la Sentencia de 14 de diciembre de 1995, asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94, en la que se declara la posibilidad de que los particulares invoquen las disposiciones correspondientes ante el órgano jurisdiccional nacional.³³

Importante influencia tiene en la libre circulación de capitales la fiscalidad exigible, que puede al ser distinta en cada país distorsionar gravemente el buen funcionamiento del Mercado Común.

Importantes reparos a esa influencia de la fiscalidad en la creación del mercado común ya aparecieron recogidos en el Informe Segré.

Fue publicado en el año 1966 sobre el desarrollo del mercado europeo de capitales y en él se insistía en la necesidad de una armonización fiscal que evitase las distorsiones que la diferente fiscalidad producía en el mercado común.³⁴

Por último, la etapa definitiva viene determinada por la regulación contenida en los artículos 63, 64 y 65 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El artículo 63, dice al respecto:

... quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países. ... quedan [igualmente] prohibidas cualesquiera restricciones sobre los pagos entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.

Esta regulación, supone, por una parte, que la libertad de circulación prevalece sobre la reciprocidad y, por otra parte, que este derecho regulado es compatible con la obligatoriedad de notificación necesaria para la determinación de la balanza de pagos de los Estados miembros y la Unión Económica y Monetaria.

A su vez, el artículo 64, señala:

1. Lo dispuesto en el artículo 63 se entenderá sin perjuicio de la aplicación a terceros países de las restricciones que existan el 31 de diciembre de 1993 de conformidad con el

³³ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 14 de diciembre de 1995, asuntos C-163/94 y C-165/94 y C-250/94, apartado número 48.

³⁴ Vid. SEGRÉ, M. C. (1966).

Derecho nacional o con el Derecho de la Unión en materia de movimientos de capitales, con destino a terceros países o procedentes de ellos, que supongan inversiones directas, incluidas las inmobiliarias, el establecimiento, la prestación de servicios financieros o la admisión de valores en los mercados de capitales. Respecto de las restricciones existentes en virtud de la legislación nacional en Bulgaria, Estonia y Hungría, la fecha aplicable será el 31 de diciembre de 1999. 2. Aunque procurando alcanzar el objetivo de la libre circulación de capitales entre Estados miembros y terceros países en el mayor grado posible, y sin perjuicio de lo dispuesto en los demás capítulos de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán medidas relativas a los movimientos de capitales, con destino a terceros países o procedentes de ellos, que supongan inversiones directas, incluidas las inmobiliarias, el establecimiento, la prestación de servicios financieros o la admisión de valores en los mercados de capitales. 3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, sólo el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá establecer medidas que supongan un retroceso en el Derecho de la Unión respecto de la liberalización de los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos.

Este artículo se limita fundamentalmente a regular los movimientos de capitales con terceros países que ya existieron con anterioridad y, por otra, regula la posibilidad de que el Parlamento Europeo y el Consejo puedan adoptar medidas relativas a inversiones directas, a la prestación de servicios financieros y a la administración de valores en los mercados y finalmente establece la posibilidad de que el Consejo por unanimidad previa consulta al parlamento pueda adoptar medidas que supongan un retroceso en el Derecho de la Unión respecto de la liberalización de los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos.

Por último el artículo 65 indica:

1. Lo dispuesto en el artículo 63 se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a: a) aplicar las disposiciones pertinentes de su Derecho fiscal que distingan entre contribuyentes cuya situación difiera con respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital; b) adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública. 2. Las disposiciones del presente capítulo no serán obstáculo para la aplicación de restricciones del derecho de establecimiento compatibles con los Tratados. 3. Las medidas y procedimientos a

que se hace referencia en los apartados 1 y 2 no deberán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos tal y como la define el artículo 63. 4. A falta de medidas de aplicación del apartado 3 del artículo 64, la Comisión o, a falta de una decisión de la Comisión dentro de un período de tres meses a partir de la solicitud del Estado miembro interesado, el Consejo, podrá adoptar una decisión que declare que las medidas fiscales restrictivas adoptadas por un Estado miembro con respecto a uno o varios terceros países deben considerarse compatibles con los Tratados en la medida en que las justifique uno de los objetivos de la Unión y sean compatibles con el correcto funcionamiento del mercado interior. El Consejo se pronunciará por unanimidad a instancia de un Estado miembro.

Este artículo, en resumen, lo que regula es una excepción a la libertad de circulación de capitales al permitir otorgar un trato fiscal diferente a la inversión extranjera y de no residentes, si bien estas medidas no podrán constituir ni una discriminación arbitraria ni una restricción encubierta a la libre circulación de capitales.

Asimismo prevé la posibilidad de adoptar medidas necesarias para luchar contra infracciones de la legislación nacional, en particular en materia fiscal y para la supervisión financiera, también prevé un procedimiento de declaración a efectos de información administrativa y por último posibilita la adopción de medidas justificativas por razones de orden público o de seguridad.

Por lo que se refiere a la libertad de circulación de personas cabe señalar que el proceso ha sido también lento y que persiste en la actualidad un tratamiento diferenciado entre los residentes y no residentes, lo que, evidentemente, supone una grave anomalía, carente de sentido en una Europa de los ciudadanos.

Este principio de libre circulación de las personas tiene un alcance que va más allá de la no discriminación por razón de la nacionalidad.

Esta libertad de circulación se proyecta en una doble dirección: por una parte en la libertad de establecimiento³⁵ y, por otra parte, en el derecho de desplazamiento y residencia.³⁶

Este principio de libertad de circulación se extiende tanto a personas físicas como jurídicas, admitiéndose, únicamente, excepciones por razones de orden público, seguridad y salud pública.

³⁵ Vid. artículos 49 a 55 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

³⁶ Vid. artículos 45 a 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Una vez más fue la Jurisprudencia la que ha venido fijando el verdadero sentido y alcance de este principio.

Podemos recordar la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 27 de junio de 1996, caso Asscher, en el que se dice:

En tales circunstancias, el hecho de aplicar a determinados no residentes un tipo de gravamen del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas más elevado que el aplicable a los residentes y asimilados constituye una discriminación indirecta prohibida por el artículo 52 del Tratado.³⁷

El mismo criterio se mantiene en relación con las personas jurídicas, reconocido así, entre otras, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 14 de febrero de 1995, caso Schumacker.

Dentro de este principio se enmarca, asimismo, la posibilidad de la apertura libre de los mercados públicos a los proveedores, lo que va a redundar en importantes beneficios económicos, que se pueden resumir en los siguientes: ahorro de costes para el sector público resultado de la disminución de precios de los bienes y servicios que se adquieren; «efecto competencia» que lleva a homogeneizar los precios nacionales con los de los otros Estados miembros en virtud de la competencia que se establece; «efecto reestructuración» derivado de la fusión y agrupación de empresas con el fin de dar una mayor racionalización de la producción.³⁸

En este ámbito, cabe señalar la aprobación de las siguientes directivas:

Directiva 2004/17/CE, que regula los sectores del agua, energía, transportes y servicios postales.

Directiva 2004/18/CE, relativa a los contratos de suministros, obras públicas y prestación de servicios.

Ahora bien, aunque los avances introducidos en este ámbito han sido muy importantes aún es mucho el camino que queda por recorrer.

Respecto al segundo aspecto, es decir, el relativo a la integración financiera, se ha avanzado paulatinamente con resultados aceptables.

En el ámbito de los servicios financieros el punto de arranque fundamental se encuentra en la aprobación por la Comisión Europea en mayo de 1999 del

³⁷ Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 27 de junio de 1996, asunto C-107/94, caso Asscher, apartado número 49, I-3126.

³⁸ ROCA ZAMORA, A. (2013), p. 201.

Plan de Acción de los Servicios Financieros, cuya finalidad esencial es la integración de los mercados de los servicios financieros para así alcanzar elevadas tasas de crecimiento y de creación de empleo.³⁹

Los objetivos son: crear un mercado mayorista único; crear mercados minoristas abiertos y seguros; estudiar la situación actual de las normas cautelares; regular y analizar las reglas de supervisión, con el objetivo de crear las condiciones ideales para la consecución de un mercado financiero único y óptimo.⁴⁰

Las principales y últimas disposiciones que en este campo se han aprobado son:

Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE.

Reglamento de la Unión Europea 575/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012.

Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2007 sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE.

Los objetivos fundamentales de esta disposición son:

Simplificar los pagos sin movimiento de efectivo en la Unión Europea.

A este respecto la presente Directiva establece las normas con arreglo a las cuales los Estados miembros distinguirán las seis categorías siguientes de proveedores de servicios de pago:

- a) entidades de crédito;
- b) entidades de dinero electrónico;

³⁹ El fundamento jurídico de actuaciones se encuentra en los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁴⁰ MAUDOS, J. (2002).

- c) instituciones de giro postal facultadas en virtud de la legislación nacional para prestar servicios de pago;
- d) entidades de pago en el sentido de la presente Directiva;
- e) el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales, cuando no actúen en su condición de autoridad monetaria u otras autoridades públicas;
- f) los Estados miembros y sus autoridades regionales y locales, cuando no actúen en su condición de autoridades públicas.

La presente Directiva establece asimismo normas en materia de requisitos de transparencia y requisitos de información para los servicios de pago, así como los derechos y obligaciones respectivos de los usuarios de servicios de pago y de los proveedores de servicios de pago en relación con la prestación de dichos servicios con carácter de profesión u ocupación habitual.

También esta Directiva fija indicaciones para reforzar la competencia mediante la apertura de los mercados armonizando las exigencias para acceder a los mismos.

Esta Directiva se complementó con el Reglamento 924/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad, que deroga a su vez, el Reglamento (CE) n° 2560/2001.

El objetivo básico de esta disposición es regular los pagos transfronterizos dentro de la Comunidad, al objeto de garantizar que las comisiones por pagos transfronterizos en la Comunidad sean las mismas que las de los pagos efectuados en igual moneda en el interior de un Estado miembro.

Finalmente se aprobó el Reglamento 260/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2012 por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n° 924/2009, cuyo objetivo central es establecer disposiciones para las transferencias y los adeudos domiciliados denominados en euros en la Unión, cuando el proveedor de servicios de pago del ordenante y del beneficiario estén radicados en la Unión, o cuando el único proveedor de servicios de pago que intervenga en la operación de pago esté radicado en la Unión.

En lo que se refiere al mercado de valores se aprobó la Directiva 2004/39/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2001/65/CE

Esta Directiva se aplicará a las empresas de servicios de inversión, a los organismos rectores del mercado, a los proveedores de servicios de suministro de datos y a las empresas de terceros países que presten servicios de inversión y/o ejerzan actividades de inversión mediante el establecimiento de una sucursal en la Unión.

Esta Directiva establece bastantes excepciones a su aplicación, entre otras, no se aplicará a:

Las empresas de seguros ni a las empresas que ejerzan las actividades de reaseguro y de retrocesión.

Las personas que presten servicios de inversión exclusivamente a sus empresas matrices, a sus filiales o a otras filiales de sus empresas matrices.

Las personas que presten un servicio de inversión, cuando dicho servicio se preste de manera accesoria en el marco de una actividad profesional, y siempre que esta última esté regulada por disposiciones legales o reglamentarias o por un código deontológico profesional que no excluyan la prestación de dicho servicio.

Las personas que negocien por cuenta propia con instrumentos financieros distintos de los derivados sobre materias primas, derechos de emisión, o derivados de estos, y que no presten ningún otro servicio de inversión o realicen ninguna otra actividad de inversión con instrumentos financieros distintos de los derivados sobre materias primas o de derechos de emisión o derivados de estos, salvo en determinadas situaciones.

Los operadores con obligaciones que, cuando negocien derechos de emisión, no ejecuten órdenes de clientes y no presten servicios o actividades de inversión más que la negociación por cuenta propia, siempre y cuando no apliquen técnicas de negociación algorítmica de alta frecuencia.

Las personas que presten servicios de inversión consistentes exclusivamente en la gestión de sistemas de participación de los trabajadores.

Las personas que presten servicios de inversión que consistan únicamente en la gestión de sistemas de participación de trabajadores y en la prestación de

servicios de inversión exclusivamente a sus empresas matrices, a sus filiales o a otras filiales de sus empresas matrices.

Los miembros del SEBC,⁴¹ a otros organismos nacionales con funciones similares en la Unión Europea, a otros organismos públicos que se encargan de la gestión de la deuda pública o intervienen en ella en la Unión Europea así como a las instituciones financieras internacionales de las que son miembros dos o más Estados miembros que tengan la intención de movilizar fondos y prestar asistencia financiera en beneficio de aquellos de sus miembros que estén sufriendo graves problemas de financiación o que corran el riesgo de padecerlos.

Las instituciones de inversión colectiva y los fondos de pensiones, independientemente de que estén o no coordinados a nivel de la Unión, ni a los depositarios y gestores de dichas instituciones.

Las personas que negocien por cuenta propia, incluidos los creadores de mercado, con derivados sobre materias primas o con derechos de emisión o derivados de estos, excluidas las personas que negocien por cuenta propia cuando ejecutan órdenes de clientes, o presten servicios de inversión, pero no por cuenta propia, en derivados sobre materias primas o en derechos de emisión o derivados sobre tales derechos a los clientes o proveedores de su actividad principal, en determinadas circunstancias.

Las personas que presten asesoramiento en materia de inversión en el ejercicio de otra actividad profesional no regulada por la presente Directiva, siempre que la prestación de dicho asesoramiento no esté específicamente remunerada.

Las asociaciones creadas por fondos de pensiones daneses y finlandeses con el fin exclusivo de gestionar los activos de los fondos de pensiones participantes.

Los gestores de la red de transporte, cuando desempeñen determinados cometidos y a los operadores o administradores de un mecanismo de compensación de energía, una red de distribución o un sistema destinado a mantener en equilibrio la oferta y la demanda de energía cuando lleven a cabo ese tipo de actividades.

⁴¹ El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) está compuesto por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) con independencia de si están integrados en el Euro o no.

Los depositarios centrales de valores que estén regulados en cuanto tales por normas de la Unión y en la medida en que estas los regulen.⁴²

En resumen, esta Directiva se aprobó con la finalidad de fomentar la libre competencia, proteger al inversor, garantizar una mayor transparencia y homogeneizar el mercado de valores.

Sobre Fondos de Inversiones se aprobó la Directiva 2009/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios.⁴³

Esta Directiva fija unas normas mínimas comunes en lo relativo a su autorización, su supervisión, su estructura, su actividad y la información que deben publicar.

Asimismo, establece límites en la coordinación de las legislaciones de los Estados miembros a los OICVM (organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios) que no sean de tipo «cerrado», que ofrezcan sus participaciones en venta al público en la Comunidad.⁴⁴

Sus objetivos son también claros: armonización de legislaciones, transparencia, eliminación de obstáculos administrativos a la comercialización transfronteriza, información al inversor, mayores garantías y más cooperación.

Sobre seguros se aprueba la Directiva 2009/138/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II).

Esta Directiva regula directamente, el acceso a las actividades por cuenta propia del seguro directo y del reaseguro y el ejercicio de las mismas en la Comunidad; la supervisión de los grupos de seguros y reaseguros; y el saneamiento y la liquidación de las empresas de seguros directos.

Los cambios más importantes introducidos por esta Directiva, se pueden resumir en los siguientes: fomentar la liberalización del sector, mejorar la com-

⁴² Vid. artículo 2 de la Directiva citada 2004/39/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2004.

⁴³ Esta Directiva, por otra parte, sustituyó y derogó a la Directiva 85/611/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, por la que se coordinaban las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios.

⁴⁴ Vid. Introducción a la Directiva 2009/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009.

petitividad internacional de las empresas de seguros y reaseguros de la Unión Europea, regular mayores garantías para los tomadores de seguros y los asegurados, reforzar la supervisión de las empresas de seguros, fijar las reglas del tránsito del actual modelo de supervisión estática a uno dinámico basado en el riesgo y potenciar la información a todos los niveles.

Finalmente, en la búsqueda de ese Mercado Interior Común se fueron tomando toda una serie de medidas de armonización fiscal.⁴⁵

Los avances han sido importantes pero todavía insuficientes.

La existencia de 29 sistemas fiscales, tantos como Estados miembros, provoca, como se ha reiteradamente recordado, constantes fricciones entre ellos, que distorsionan el correcto funcionamiento del Mercado Interior Común, ya que interfieren en el ejercicio de las cuatro libertades básicas de las que hemos hablado, al impedir unas reglas de juego comunes y crear grandes costes administrativos cuando se opera transfronterizamente.⁴⁶

El mayor grado de armonización se ha logrado en el ámbito de la imposición indirecta por medio de las Directivas reguladoras del Impuesto sobre el Valor Añadido, entre la que cabe destacar, la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido y sobre los Impuestos Especiales (accisas) entre cuyas Directivas reguladoras han de citarse: Directiva 95/60/CE, relativa al mercado fiscal del gasóleo y del queroseno; Directiva 92/83/CEE, relativa a la armonización de la estructura de los Impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, proceso armonizador que culmina con las Directivas 92/83/CEE y 92/84/CEE, ambas del Consejo; Directiva

⁴⁵ El fundamento jurídico lo encontramos en el Tratado de Roma que dedicó un capítulo específico a disposiciones fiscales que comprendía los artículos 95, 96 y 98, luego artículos 90 a 92 del Texto Consolidado y hoy artículos 110 a 112 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a cuyo amparo se desarrollaron, posteriormente, toda una serie de preceptos armonizadores de la imposición indirecta. Preceptos, estos, que nada dicen acerca de la imposición directa. Junto a estos preceptos, el Tratado dedicó un artículo, el 99, luego artículo 93 del Texto Consolidado y hoy artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, y el artículo 100, luego artículo 94 del Texto Consolidado y hoy artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros. Finalmente, el artículo 220, luego artículo 293 del Texto Consolidado y hoy artículo derogado del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, invitaba a los Estados miembros a entablar negociaciones entre sí a fin de asegurar en favor de sus nacionales la supresión de la doble imposición dentro de la Comunidad.

⁴⁶ ROCA ZAMORA, A. (2013), p. 202.

2011/64/UE sobre las Labores del Tabaco; Directiva 2013/96/CE sobre los productos energéticos y de la electricidad; y la Directiva 69/335/CEE del Consejo, de 17 de julio de 1969, relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales en su versión modificada por la Directiva 85/303/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1985.

Pero aún queda mucho por hacer, pues pese a la armonización de la imposición indirecta, sobre el volumen de ventas, todavía hay diferencias notables entre los Estados miembros, pues, por ejemplo, no existe armonización en los tipos, y desde el punto de vista técnico ha de señalarse, como reiteradamente se nos ha indicado, que para que un Mercado Común funcione correctamente es necesario reducir las diferencias en los precios causadas por las divergencias en los niveles de imposición indirecta puesto que estas originan distorsiones en la competencia.⁴⁷

Para tratar de minimizar esas diferencias⁴⁸

hay que aplicar un tratamiento fiscal idéntico a un mismo bien, sin tener en cuenta su procedencia geográfica; es decir, es necesario aplicar el principio de imposición en el país de destino, -los bienes se gravan según los tipos vigentes en el país de consumo final y la recaudación se la apropia el Estado importador-, en vez del principio de imposición en el país de origen, que sería el adecuado si los criterios de imposición estuviesen ya plenamente armonizados en el conjunto de la UE.

En el ámbito de la imposición directa apenas se ha avanzado, reduciéndose prácticamente a la aprobación de las siguientes Directivas:

Directiva 90/435/CEE, de 23 de julio de 1990, del Consejo, texto consolidado del régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes.

Directiva 90/434/CEE, de 23 de julio de 1990, del Consejo, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, escisiones parciales, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros y al traslado del domicilio social de una SE o una SCE de un Estado miembro a otro, versión codificada en la Directiva

⁴⁷ *Ibidem*, p. 203.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 203.

2009/133/CE del Consejo de 19 de octubre de 2009, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, escisiones parciales, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros y al traslado del domicilio social de una SE (Sociedad Anónima Europea) o una SCE (Sociedad Cooperativa Europea) de un Estado miembro a otro.

Directiva 2005/56/CE de 26 de octubre de 2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a fusiones transfronterizas de las sociedades de capital.

Esta Directiva comienza dando un concepto de fusión transfronteriza, sigue recogiendo un conjunto de principios que deben informar el procedimiento, proyecto común de fusión transfronteriza, regulación de los informes de los órganos de administración de las sociedades que se fusionan, informe pericial independiente y aprobación de la fusión por la junta general, control de legalidad de la fusión transfronteriza, efectividad, registro y simplificación de formalidades de la fusión transfronteriza, participación de los trabajadores y protección de los trabajadores en la fusión transfronteriza.⁴⁹

Por último, ha de mencionarse la Directiva 2003/49/de 3 de junio de 2003, del Consejo, relativa al régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas a diferentes Estados miembros.

1.3. ¿Hacia dónde va Europa?

Si Europa quiere consolidar y mantener sus cotas de desarrollo económicas debe de dar pasos firmes y rápidos hacia la consecución de una plena unión política.

En el momento actual se aprecian tres importantes carencias en el funcionamiento de la Unión Europea, cuya supresión supondrá tres objetivos necesarios a conseguir: falta de fortaleza de la Unión Europea, sobre todo en el ámbito de la política exterior y ausencia de una política de defensa común; falta

⁴⁹ Vid. GONZÁLEZ, S. Y PEREDA, J. (2015).

de cohesión fundamentalmente en el marco territorial y en la ausencia de una única moneda; necesidad de un poder político único, lo que implica la necesaria cesión de soberanía de los Estados miembros a favor de la Unión.

2. CODA

Europa, en estos momentos atraviesa una etapa de incertidumbre. Los Estados nacionales se resisten a perder soberanía, lo que tiene su evolución paralizada.

La Unión Política exige arrojar por la borda el lastre de viejos conceptos y avanzar en una verdadera unión: social, cultural, económica y jurídica; y para ello han de modificarse las antiguas estructuras de soberanía.

Pero quizás antes de todo debe crearse una conciencia de pertenencia a esa Unión Política, pues sin ella estaremos todo lo más, y ya es mucho ante una yuxtaposición de Estados.

Europa si quiere ser tal deberá caminar en esa línea; de lo contrario será una mera unión de Estados, con una economía más o menos integrada y con políticas más o menos homogéneas, pero nunca una verdadera unión política.

En suma, ha de irse a esa integración plena en la que recogiendo lo mejor de su esencia, tradición, sepa llevar a cabo los cambios más profundos y necesarios que asumiendo lo mejor de su pasado auguren un futuro mejor, para poder volver al principio: «*patriam diversis gentibus unam*».

Aunque, como ya advertía Jean Monnet: «el proceso será lento, pero el peligro que hoy tenemos es el vertiginoso suceder de los acontecimientos».

Para finalizar e introducir un halo de esperanza, aunque sea para el largo plazo, recordar las palabras del abate Saint-Pierre, «para llegar a ese nivel quizás aún falten doscientos años».

3. BIBLIOGRAFÍA

- BESGA MARROQUÍN, A. (2006): «El nacimiento de Europa», *Historia*, número 364, agosto.
- CHABOD, F. (1992): *Historia de la idea de Europa*, edit. Edersa/Universidad Complutense, Madrid.
- GONZÁLEZ, S. Y PEREDA, J. (2015): «La Directiva 2005/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2005 relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capital», abogados de los Departamentos de Derecho Laboral y Mercantil, respectivamente, de Uría Menéndez (Madrid), <http://www.uria.com>, 13 de agosto de 2015.
- GRIMAL, P. (2008): *Diccionario de mitología griega y romana*, edit. Paidós, Barcelona.
- HERRERA OROZCO, C. G. (1987): «El arancel aduanero común de la Unión Europea. Estudio jurídico del Reglamento (cee) no. 2658/87 del Consejo de 31 de diciembre, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común» *Revista jurídica jalisciense*, núm. 43, 44, 45.
- KAPLAN, ANDREAS M. (2014): «European management and European business schools: Insights from the history of business schools», *European Management Journal*, 32 (4).
- LELAKIS, V. (1988): «La libération complète des mouvements de capitaux au sein de la Communauté», *Revue du Marché Commun*, número 320.
- LOUIS, J. V. (1990): «Commentaire Mégret», *Études Européennes*, Bruselas.
- MAUDOS, J. (2002): «El mercado único europeo de los servicios financieros: el Plan de Acción de los Servicios Financieros», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*.
- MESEGUER, E.: «El señor de la guerra: Carlomagno», *Historia National Geographic*, nº 36.
- ROCA ZAMORA, A. (2007): «El estado del mercado único: un relanzamiento necesario. Balance y desafíos pendientes», *Investigaciones Regionales*. nº 18.
- ROCA ZAMORA, A. (2008): «La realidad del mercado interior», capítulo 7 de Galduf, J. (ed.), *Economía de la Unión Europea*, 5ª ed., Thomson/Civitas, Madrid.
- ROCA ZAMORA, A. (2013): «La realidad del mercado interior», *Economía de la Unión Europea*, JORDÁN GALDUF, J. M. Y TAMARIT ESCALONA, C. (Coord.), 7ª ed., edit. Civitas/Thomson Reuters, Cizur Menor.
- SEGRÉ, M. C. (1966): *Le développement d'un marché européen des capitaux*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- TAMAMES, R. (1994): «Las disfunciones de la Unión Europea», capítulo V, *La Unión Europea*, Alianza Universidad, Madrid.

La libre circulación de capitales en la Unión Europea: repercusiones para los impuestos personales sobre la renta de los estados miembros

Santiago Álvarez García
Profesor Titular de Hacienda Pública
Universidad de Oviedo

Resumen:

La imposición sobre la renta de las personas físicas es uno de los campos en que menos avances se han producido en el proceso de armonización fiscal en la Unión Europea. Sin embargo, en un contexto de libre circulación de capitales, el mercado interior no puede funcionar de manera correcta sin la existencia de medidas de coordinación que limite tanto los problemas de doble imposición como las posibilidades de evasión fiscal. En este trabajo se analizan las implicaciones fiscales del derecho a la libre circulación de capitales en la UE y las medidas armonizadoras aprobadas en materia de tributación de los rendimientos del ahorro.

Abstract:

Personal income tax is one of the fields that has seen less progress in the process of tax harmonization in the European Union. However, in a context of free movement of capital, the internal market can not function properly without the existence of coordination measures to limit the problems of double taxation and tax evasion possibilities. This paper discusses the tax implications of the right to free movement of capital in the EU and the harmonizing measures adopted on taxation of savings income are analyzed.

Palabras clave:

Armonización fiscal, libre circulación de capitales, tributación del ahorro, competencia fiscal.

Keywords:

Tax harmonization free movement of capital, taxation of savings, tax competition.

1. INTRODUCCIÓN

La imposición sobre la Renta de las Personas Físicas es uno de los campos en los que menos se ha avanzado en la armonización fiscal en la Unión Europea (UE). De hecho, el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 93 del anterior Tratado CE) no lo incluye entre los tributos sometidos a armonización:

El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.

Sin embargo, el artículo 105 del Tratado establece que

sin perjuicio del artículo 114, el Consejo adoptará, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior.

Pues bien, para el correcto funcionamiento del mercado interior, es necesario aprobar medidas de coordinación en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro que eviten las distorsiones en los movimientos de capitales entre países.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar, en primer lugar, las implicaciones tributarias de la libre circulación de capitales, para estudiar a continuación las medidas aprobadas por la UE en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro.

2. LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES Y SUS IMPLICACIONES FISCALES

El artículo 13 del Acta Única Europea, firmada Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 del mismo mes,¹ introdujo en el Tratado CEE el Artículo 8 A en el que se establece que: «el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada según las disposiciones del presente Tratado».

En lo que se refiere a la circulación de capitales, esta previsión se materializó el 1 de julio de 1990, salvo en el caso de España, Portugal y Grecia, que realizaron esta liberalización a finales del año 1992.

Este contexto tiene fuertes implicaciones para los sistemas tributarios de los países de la UE. La movilidad internacional del capital permite a los inversores elegir los países con una fiscalidad más favorable, lo que a su vez condiciona el diseño de las políticas tributarias nacionales. En este sentido, en el año 1990, el Ministerio de Hacienda español reconoció de forma explícita los problemas futuros para someter a tributación los rendimientos de capital, refiriéndose a la «restricción europea» en el diseño del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:

la restricción europea no debe entenderse como el riesgo de que el ahorro emigre buscando una mayor eficacia financiera, ni porque a un residente español se le vaya a aplicar el sistema fiscal que aplican a sus residentes otros países europeos, sino porque las posibilidades de eludir las obligaciones fiscales del país de residencia son mayores.

Evidentemente, esta posibilidad hace que «los contribuyentes europeos estarán incentivados a colocar sus ahorros de forma que éstos tributen como no residentes en los países vecinos».²

También la Comisión Europea alertó del hecho de que:

1 Su entrada en vigor se produjo el 1 de julio de 1987.

2 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: Informe sobre la Reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio, Madrid, 1990, pp. 31-34.

las rentas del capital, y en particular los intereses del ahorro, constituyen la base imponible de mayor movilidad, y las diferencias de régimen fiscal pueden provocar serias distorsiones en la distribución y los flujos de capital. (...) La supresión de los riesgos de cambio y la reducción de los diferenciales de tipos de interés en la tercera fase de la UEM incrementarán esta sensibilidad a las diferencias fiscales.³

El diseño de una política impositiva, en un contexto de movilidad internacional del capital, requiere la consideración de varios factores.

En primer lugar, es preciso definir unos principios básicos de asignación impositiva, esto es, delimitar la jurisdicción que va a someter a tributación los rendimientos obtenidos. Una alternativa consiste en la aplicación del principio de residencia, por el que cada país debe someter a tributación los rendimientos obtenidos en su territorio y en países terceros por sus residentes, no sometiendo a gravamen los rendimientos obtenidos en su jurisdicción por residentes en terceros países. La segunda alternativa es la aplicación del principio de territorialidad u origen de las rentas, que supone que cada país somete a tributación todos los rendimientos obtenidos en su territorio, con independencia de donde se encuentre la residencia de su perceptor, pero no sujeta a tributación los rendimientos obtenidos por sus residentes en países terceros.

Si analizamos estas alternativas teniendo en cuenta sus efectos sobre la eficiencia en la asignación internacional del capital, la aplicación del principio de residencia conduce a una situación más eficiente que la aplicación del principio de territorialidad. En efecto, la tributación según el principio de territorialidad posibilita la aparición de fenómenos de arbitraje fiscal (arbitraje que surge por la diferencia entre los tipos de interés netos de impuestos en los distintos países). Esto hace que los flujos de capitales se dirijan hacia los territorios con un tratamiento fiscal más favorable, aunque su productividad sea inferior. Esto, a su vez, genera un incentivo a los gobiernos para iniciar procesos de competencia fiscal bajo la hipótesis de que una reducción de tipos impositivos producirá una entrada de capitales (incremento de la base imponible) que redundará en una mayor recaudación. El principio de residencia provoca el fenómeno con-

3 Comisión Europea: "Informe sobre la Evolución de los Sistemas Tributarios", COM (96)546 final.

trario: como los gobiernos no gravan el capital extranjero, no tienen incentivos a iniciar procesos de competencia fiscal. Por otra parte, si no hay diferencias de tributación en función del lugar de obtención de rendimientos, el ahorro se dirigirá hacia los países en que la rentabilidad sea mayor (sin distorsiones impositivas), y su asignación internacional será eficiente.

Como en la práctica todos los países utilizan de forma simultánea ambos principios (como sucede en España con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto de Sociedades para personas físicas y jurídicas residentes, y el Impuesto sobre la Renta de no Residentes que se aplica siguiendo el principio de territorialidad), es necesario implantar mecanismos internacionales de coordinación, que eviten que una misma renta sea grabada por diferentes jurisdicciones fiscales (doble imposición internacional). Esto puede conseguirse bien mediante un sistema de exención, que supone que el rendimiento va a ser gravado exclusivamente por uno de los territorios –el de residencia del perceptor o el de origen del mismo–, quedando exento en los restantes. O bien mediante la aplicación de un sistema de imputación, que supone la sujeción a tributación del rendimiento en ambas jurisdicciones, aplicándose algún mecanismo que permita deducir del impuesto aplicado en el Estado de residencia del sujeto pasivo el impuesto soportado en el país de origen de los rendimientos. Esta corrección admite, a su vez, varias posibilidades: la deducción en la base imponible del perceptor de los impuestos pagados en el extranjero, considerados como un gasto en la obtención de los mismos; la aplicación de un crédito fiscal, bien pleno, bien limitado, en la cuota impositiva del perceptor.

Finalmente, la aplicación del principio de residencia, en un contexto de libre circulación de capitales, obliga a aprobar mecanismos de coordinación internacional que permitan a cada país tener un conocimiento adecuado de los rendimientos obtenidos en el extranjero por sus residentes. La no aplicación de sistemas de intercambio de información entre administraciones tributarias aumenta las posibilidades de fraude y evasión fiscal.

3. MEDIDAS DE COORDINACIÓN FISCAL APROBADAS EN MATERIA DE IMPOSICIÓN SOBRE EL AHORRO

La Directiva de 24 de junio de 1988, sobre libre circulación de capitales entre los Estados miembros,⁴ destaca los problemas que pueden producirse en materia de fiscalidad:

la Comisión presentará al Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 1988 las propuestas destinadas a suprimir o a atenuar riesgos de distorsiones, de evasión y fraudes vinculados a la diversidad de los regímenes nacionales referentes a la fiscalidad del ahorro y al control de su aplicación.

Concluye, por tanto, que la coordinación de la tributación de los rendimientos del ahorro es imprescindible para evitar las distorsiones causadas por los movimientos de capitales y para conseguir que sean sometidos a tributación efectiva en los países donde tienen su residencia los contribuyentes.

En relación con la lucha contra la evasión fiscal, el 19 de noviembre de 1977 se había aprobado la Directiva sobre asistencia mutua de las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de impuestos directos.⁵ En la Directiva se establecieron tres tipos de intercambio de información:

- Intercambios previa petición, que pueden pedirse para casos concretos, siempre que las autoridades nacionales hayan agotado los canales de información tributaria en su territorio.
- Intercambio automático de información, determinado por un comité fiscal para alcanzar las finalidades previstas por la Directiva.
- Intercambio espontáneo de información entre Administraciones tributarias de los Estados miembros, con carácter voluntario.

Esta Directiva fue modificada en 2011, mediante la aprobación de una nueva norma que regula la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad entre los Estados miembros,⁶ en la que se parte de reconocimiento de que:

4 Directiva 88/361/CEE, del Consejo.

5 Directiva 77/799/CEE, del Consejo.

6 Directiva 2011/16/UE, del Consejo, de 15 de febrero de 2011.

en la era de la mundialización, la necesidad de los Estados miembros de asistencia mutua en el ámbito de la fiscalidad se hace cada vez más imperiosa. El enorme incremento de la movilidad de los sujetos pasivos, el número de transacciones transfronterizas y la internacionalización de los instrumentos financieros dificulta una estimación adecuada por parte de los Estados miembros de los impuestos adeudados. Esta creciente dificultad afecta al funcionamiento de los sistemas fiscales y lleva aparejada la doble imposición, fenómeno que incita a la evasión y al fraude fiscal, mientras las atribuciones de control siguen ejerciéndose a nivel nacional. Como consecuencia de ello se ve amenazado el funcionamiento del mercado interior.

Para intentar corregir estos problemas, regula las normas y procedimientos para el intercambio de información con relevancia tributaria entre los Estados miembros, tanto de forma automática como previa solicitud de otros países.

Esta Directiva será modificada a su vez por la Directiva 2014/107/UE, del Consejo, de 9 de diciembre de 2014, que amplía las obligaciones de intercambio automático de información que afectan a las operaciones realizadas en entidades financieras. Así, su objetivo fundamental se define de la siguiente manera (punto 10 del preámbulo):

Las categorías de instituciones financieras obligadas a comunicar información y de cuentas sujetas a comunicación de información en el ámbito de la presente Directiva van dirigidas a limitar las oportunidades de que los contribuyentes eludan impuestos mediante una transferencia de sus activos a instituciones financieras o mediante la inversión en productos financieros fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva. No obstante, se deben excluir de su ámbito de aplicación algunas cuentas e instituciones financieras que presentan un bajo riesgo de utilización para eludir un impuesto. Por lo general, en la presente Directiva no deben incluirse umbrales, ya que se pueden eludir con facilidad dividiendo las cuentas en diferentes instituciones financieras. La información financiera que es obligatorio transmitir e intercambiar se refiere no solo a todos los rendimientos pertinentes (intereses, dividendos y tipos similares de rentas), sino también a los saldos en cuentas y los ingresos derivados de la venta de activos financieros con el objeto de hacer frente a situaciones en las que el contribuyente intente ocultar un patrimonio que en sí mismo represente ingresos o activos sobre los cuales se hayan evadido impuestos. Por consiguiente, el proceso de comunicación de información con arreglo a la presente Directiva es necesario y proporcionado para permitir que las administraciones tributarias de los Estados miembros identifiquen a los contribuyentes en cuestión de manera correcta e inequívoca, ejecuten su normativa tributaria en situaciones transfronterizas, evalúen la probabilidad de que se haya producido un fraude fiscal y eviten investigaciones adicionales innecesarias.

Sin embargo, a pesar de estos avances en materia de intercambio de información, los intentos por profundizar en la armonización de la fiscalidad del ahorro cosecharon reiterados fracasos. Así ocurrió con la Propuesta de Directiva⁷ relativa a un régimen común de retención a cuenta sobre los intereses, presentada el 8 de febrero de 1989. En ella se establecía la aplicación de un tipo de retención a cuenta no inferior al 15%, estando facultados los Estados miembros para aplicar una retención más alta a los intereses abonados a sus residentes que a los pagados a no residentes.⁸ Sin embargo, en el caso de existir Convenios entre los Estados miembros en los que se estableciera la aplicación de tipos de retención inferiores, se aplicarán éstos siempre que los rendimientos sean declarados. La doble imposición resultante se compensaría mediante la concesión de un crédito fiscal sobre la cuota impositiva en el Estado de residencia del sujeto pasivo, debiendo el Estado retenedor compensar al de residencia por su importe, excepto en el caso de que ambos Estados acuerden repartirse las retenciones en virtud de un convenio bilateral.

A finales de la década de los 90, la Comisión Europea volvió a incidir en la necesidad de una mayor coordinación en éstas materias. Así, en la Comunicación de 20 de marzo de 1996 titulada «La fiscalidad en la Unión Europea»,⁹ tras reconocer que la coordinación fiscal a nivel europeo se ha visto frenada por las normas para la adopción de decisiones y por la falta de una perspectiva global que permita ver los inconvenientes económicos y sociales que supone la no adopción de decisiones, la Comisión reconoce que:

Los repetidos fracasos en materia de coordinación fiscal han contribuido sustancialmente no sólo a mantener distorsiones en el mercado único, sino también –de forma menos visible– a generar desempleo e, incluso, a facilitar la erosión de la base imponible. La aparente defensa de la soberanía fiscal nacional ha llevado gradualmente a una pérdida real de

7 COM 89/60 final de 8 de febrero de 1989, modificada posteriormente por el COM 80/60/3, revisión final, de 12 de mayo. Publicada en el DOCE, C 141 de 7 de junio de 1989.

8 La también fracasada propuesta de Directiva de 1 de agosto de 1975, concerniente a la armonización de los sistemas del Impuesto sobre Sociedades y de retención en origen en el pago de dividendos, contenía una propuesta similar: la aplicación un régimen común de retención en la fuente sobre los dividendos distribuidos del 25% (a compensar mediante un crédito fiscal en el país de residencia del perceptor de los rendimientos), y una fórmula de integración parcial (imputación con crédito fiscal) de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades.

9 SEC (96), 487 final.

la misma por parte de cada uno de los Estados miembros en beneficio de los mercados, a través de la erosión de la base imponible, especialmente de aquellos de sus componentes que disfrutaban de una mayor movilidad. Para contrarrestar este fenómeno, los diversos Estados miembros se han visto obligados, en mayor o menor medida, a gravar excesivamente el trabajo, lo que resulta contraproducente para el empleo y la distribución de la renta.¹⁰

En ese mismo año, el Consejo ECOFIN celebrado en Verona los días 13 y 14 de abril, aprobó la formación de un Grupo de Política Fiscal, integrado por representantes de los Ministerios de Finanzas de los Estados miembros y presidido por el Comisario de Fiscalidad Mario Monti, encargado de analizar las exigencias derivadas para la tributación directa del correcto funcionamiento del mercado único.

El trabajo del «grupo Monti» se plasmó en el «Informe sobre la Evolución de los sistemas tributarios» presentado por la comisión el 22 de octubre de 1996,¹¹ en que se destaca «la amenaza de una competencia desleal o perjudicial para captar los ingresos generados por actividades móviles a escala internacional influye en la elaboración de la política fiscal».¹² Así, subraya que

las rentas del capital, y en particular los intereses del ahorro, constituyen la base imponible de mayor movilidad, y las diferencias de régimen fiscal pueden provocar serias distorsiones en la distribución y los flujos de capital (.....). Para resolver este problema, muchos de los delegados propusieron que se estableciese en toda la Unión un nivel mínimo de imposición de los intereses del ahorro, a fin de evitar las distorsiones económicas y las pérdidas de ingresos. Algunos de ellos se declararon partidarios de una retención en origen mínima, mientras que otros se inclinaban por un intercambio de información entre administraciones sobre los intereses pagados a uno residentes y se mostraron reacios a introducir una retención en origen en la Unión si no se modificaba la normativa sobre el secreto bancario. Otros aún opinaron que la combinación de estos dos planteamientos podría servir de base para hallar una solución al problema.¹³

Como consecuencia del Informe Monti, la Comisión recibió del Consejo Europeo el mandato de elaborar una serie de propuestas para luchar contra la competencia fiscal perniciosa, que fueron conocidas con el nombre de «paquete

10 SEC (96) 487 final, pp. 10.

11 COM (96) 546 final.

12 COM (96) 546 final, pp. 8.

13 COM (96) 546 final, pp. 9.

fiscal». Dichas medidas se plasmaron en la Comunicación de 1 de octubre de 1997 titulada «Hacia la coordinación de la fiscalidad en la Unión europea, paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa»,¹⁴ y la Comunicación de 5 de noviembre de 1997 titulada «Paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa en la Unión Europea»,¹⁵ en la que se recoge propiamente el «paquete fiscal», compuesto por tres normas:

- Un Código de Conducta en materia de fiscalidad empresarial, que trata de evitar o eliminar aquellas medidas perniciosas con incidencia en la localización de las actividades empresariales. Este Código constituye un acuerdo político entre los países miembros de la UE, por el que deciden desterrar las medidas fiscales susceptibles de producir competencia desleal.
- Una Directiva relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros,¹⁶ para evitar la doble imposición existente en relación con las operaciones efectuadas entre empresas relacionadas, estableciendo la exención en origen sobre los pagos transfronterizos de intereses y cánones entre empresas asociadas.
- Una Directiva destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad, que trata de evitar la pérdida de ingresos fiscales que están soportando algunos países como consecuencia de la desfiscalización a raíz de la competencia fiscal existente.

Centrándonos en la tributación de los rendimientos de capital, la Propuesta de directiva presentada por la Comisión el 4 de junio de 1998, destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad,¹⁷ concedía a los países miembros una doble opción:

14 COM (97) 495 final.

15 COM (97) 564 final.

16 Esta propuesta de Directiva fue presentada por la Comisión el 6 de marzo de 1998. COM (1998) 67 final [DOCE C 123, de 22 de abril].

17 Propuesta de Directiva 98/C212/09, COM (1998) 295 final [DOCE C 212 de 8 de julio].

- A) Un régimen de información, en el cual el Estado miembro en el que reside el agente pagador de intereses debe comunicar al Estado miembro en el que tenga su residencia fiscal el beneficiario los datos necesarios para la liquidación correcta del impuesto sobre la renta.
- B) Un régimen de retención a cuenta, aplicándose una retención a un tipo mínimo del 20% sobre los intereses abonados por el agente pagador al beneficiario efectivo. Esta retención será única en el territorio de la Comunidad y la doble imposición resultante deberá compensarse mediante la concesión por parte del Estado de residencia de un crédito fiscal con tope máximo de la cuota tributaria adeudada. En caso de que la retención fuera superior al importe del crédito fiscal, el Estado retenedor deberá devolver la diferencia directamente al beneficiario efectivo. En caso de rendimientos e incrementos de patrimonio generados en la enajenación de participaciones en instituciones de inversión colectiva, se concederá al beneficiario un crédito fiscal igual a las cuotas tributarias soportadas por dicho organismo (corrigiéndose la doble imposición económica).¹⁸

Posteriormente, a raíz de las conclusiones de los Consejos Europeos de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999) y Santa María de Fera (19 y 20 de junio de 2000), y del Consejo ECOFIN celebrado en Bruselas el 26 y 27 de noviembre de 2000, fue sustituida por la «Propuesta de Directiva del Consejo, de 18 de julio de 2001, destinada a garantizar la imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses en la Comunidad».¹⁹ En esta nueva propuesta, se sustituye la doble opción o «modelo de coexistencia» por un sistema único de intercambio de información. No obstante, Bélgica, Luxemburgo y Austria dispondrán de un periodo transitorio de 7 años a partir de la fecha de entrada en vigor de la Directiva, en el que aplicarán una retención a cuenta del 15% durante los tres primeros años y del 20% durante el resto del periodo. El 75% del importe de ésta retención deberá ser transferido al Estado de residencia del beneficiario de los intereses.

¹⁸ Vid. Artículo 10 de la Propuesta de Directiva 98/C212/09, COM (1998) 295 final.

¹⁹ COM (2001) 400 final.

Después de todas estas modificaciones, el 3 de junio de 2003 se aprobó la Directiva 2003/48/CE, de Consejo, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses. Su objetivo consiste en «permitir que los rendimientos del ahorro, en forma de intereses pagados en un Estado miembro a los beneficiarios efectivos, que son personas físicas residentes fiscales en otro Estado miembro puedan estar sujetos a imposición efectiva de conformidad con la legislación de este último Estado miembro». Para ello establece un intercambio automático de información entre Estados miembros referente a los pagos de intereses. En el caso de Austria, Bélgica y Luxemburgo, que por problemas estructurales (fundamentalmente la existencia de secreto bancario) no pueden aplicar de forma inmediata el intercambio de información, se establece un período transitorio durante el cual deberán aplicar una retención a cuenta que garantice un nivel mínimo de imposición sobre estos rendimientos. El importe de la retención a cuenta, que podrá llegar hasta el 35%, deberá ser transferido al país en el que tenga su residencia el beneficiario efectivo de los intereses que, a su vez, tendrá que adoptar las medidas necesarias para corregir a doble imposición resultante.

Un problema de esta Directiva es que resulta de aplicación exclusivamente a los pagos de intereses efectuados directamente a residentes en el territorio de la UE, por lo que su aplicación es eludible bien canalizando el pago de intereses a través de operadores no residentes, bien utilizando instrumentos financieros que satisfagan rendimientos alternativos a los intereses. Para limitar estas posibilidades de elusión fiscal, el 24 de marzo de 2014 se promulgó la Directiva 2014/48/UE, del Consejo, que modificó el alcance de la Directiva 2003/48/CE, ampliando y precisando la aplicación de los conceptos de «pago de intereses» y de «beneficiario efectivo».

Finalmente, la aprobación de la ya citada Directiva 2014/107/UE, del Consejo, de 9 de diciembre de 2014, cuyo ámbito de aplicación es en general más amplio que el de la Directiva 2003/48/CE, hace que esta última sólo resulte de aplicación en casos residuales, por lo que fue derogada por la Directiva 2015/2060/UE, del Consejo, de 10 de noviembre de 2015, que dispone que solamente continuará aplicándose a Austria hasta el 31 de diciembre de 2016.

Problemas de armonización del IVA: la tributación de los libros electrónicos y su adecuación al principio de neutralidad

Jesús Ramos Prieto
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

José Manuel Macarro Osuna
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Resumen:

La aplicación de tipos reducidos de IVA a los libros electrónicos es una cuestión muy controvertida. Pese a que la (Directiva IVA, Directiva 2006/12/CE) parece no dejar dudas al respecto, es necesario hacer un análisis de la cuestión desde el punto de vista de la neutralidad fiscal. Estudiamos el concepto de libro electrónico para circunscribir los productos a los que se pueda aplicar este principio por entrar en competencia directa con sus homólogos en formato físico. A través del estudio de las iniciativas de la Comisión Europea, y del análisis de las diferentes Sentencias del TJUE sobre la cuestión, reflexionamos acerca de esta posible vulneración de la neutralidad así como de las posibles soluciones que puedan corregirla.

Abstract:

The application of reduced VAT rates to e-books is a very controversial issue. Despite the fact that the (VAT Directive 2006/12/CE) seems to be clear, it is necessary to do an analysis from the perspective of the principle of fiscal neutrality. The concept of e-book will be studied in order to specify, with regards to fiscal neutrality, which products may compete directly with those in physical means. Through the study of the European Commission's proposals, and the analysis of the ECJ case-law related to this topic, we will consider a potential infraction of the principle of neutrality. If so, possible solutions that may amend the current regulation will also be explored.

Palabras clave:

Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), tipos de gravamen, libros electrónicos, neutralidad.

Keywords:

Value Added Tax (VAT), rates, electronic books (e-books), neutrality.

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo analizamos la tributación de los libros electrónicos en el Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante IVA) en cuanto representa un exponente, sin duda paradigmático, de las dificultades y limitaciones a que se enfrenta la armonización de las legislaciones fiscales nacionales en materia de imposición sobre el volumen de negocios, promovida por el artículo 113 del vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) en orden a garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.

Tal y como vamos a exponer en las páginas que siguen, el tratamiento fiscal de un bien cultural de uso tan masivo y cotidiano en nuestras sociedades como el libro ejemplifica con claridad los problemas e insuficiencias de las disposiciones armonizadoras aprobadas por la Unión Europea y de las correspondientes normas de trasposición adoptadas en el seno de los Estados miembros. El Derecho no ha evolucionado a la par que lo han hecho los libros en el contexto de la irrupción de la economía digital y de la utilización generalizada de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

Como instrumento esencial para la sistematización y transmisión de conocimientos de todo tipo, el libro se ha adaptado a lo largo de la historia a los cambios tecnológicos. Del originario libro manuscrito en sus diversas manifestaciones, utilizado desde la Antigüedad hasta bien entrado el siglo XV, pasamos al libro impreso, que desde la invención de la imprenta por Gutenberg hasta hace escasos años ha sido el pilar fundamental de nuestra civilización. Sin embargo, el desarrollo de la informática y de las redes de comunicación ha renovado su fisonomía. Al tradicional formato papel se han sumado otros soportes físicos novedosos como los CD-ROM, los DVD, los dispositivos USB u otros elementos de almacenamiento similares. Pero el imparable progreso tecnológico ha llevado a un ulterior salto cualitativo, puesto que el libro ha mudado su naturaleza hasta el extremo de perder sustancia corporal para transformarse en un contenido enteramente digitalizado que el usuario descarga a través de equipos de hardware (ordenadores, tabletas, dispositivos *e-books*, etc.) Sin embargo, esta evolución no ha tenido un oportuno reflejo en las normas reguladoras del

IVA, que como veremos a continuación, no contemplan de momento una equiparación de tratamiento entre los libros en soporte físico y los libros enteramente electrónicos.

2. ENCUADRAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. *El reto de la difícil adaptación de la regulación del IVA al comercio electrónico y la economía digital*

El tema que nos proponemos estudiar se enmarca en una problemática mucho más amplia que excede de los límites de este trabajo. Nos referimos a los múltiples y cambiantes retos que suscita la adaptación de las normas reguladoras del IVA a una realidad emergente y en constante transformación como la economía digital y, en particular, al comercio electrónico como una de sus manifestaciones principales.

Estamos ante un argumento recurrente sobre el que desde los últimos años del siglo XX se han sucedido periódicamente intensas discusiones e iniciativas en el seno de organismos y foros, tanto de ámbito internacional como nacional,¹ y en el que ya contamos con un nada desdeñable acervo de contribuciones de la doctrina y la jurisprudencia. Dada la frenética evolución de las TIC, los Estados desarrollados han venido manifestando una preocupación creciente por acometer los ajustes oportunos en sus sistemas fiscales. De ahí que tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como la

¹ En España buena parte de los problemas, desafíos y oportunidades que se divisaban en el horizonte de la tributación directa e indirecta y de la aplicación de los tributos por efecto del despegue de la economía digital ya fueron apuntados, hace más de tres lustros, en el extenso *Informe sobre el impacto del comercio electrónico en la fiscalidad española* (2000), cuyas reflexiones y propuestas conservan aún hoy virtualidad a pesar de los innumerables avances tecnológicos de que hemos sido testigos desde entonces. En concreto, este Informe (p. 478) ya nos puso sobre aviso de que la consideración como prestaciones de servicios del suministro de productos inmateriales plantea problemas de aplicación de tipos impositivos y de discriminación entre formas de comercio cuando existan tipos impositivos diferentes en función de la vía elegida para el suministro de las mismas: entregas de bienes o prestaciones de servicios. Para evitarlos se propuso como recomendación núm. 141 la siguiente: «Debería modificarse la normativa de IVA en materia de tipos impositivos, de forma que el tipo impositivo aplicable al suministro de bienes en formato digital, que tengan la consideración de prestaciones de servicios, sea el mismo que el aplicable cuando se trate de una entrega de bienes».

Unión Europea comenzaran a dar los primeros pasos en el campo del comercio electrónico desde finales de los 90.

En efecto, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE lleva casi 20 años trabajando sobre las repercusiones fiscales de la expansión de las TIC. El primer avance significativo vino de la mano de la aprobación de unas «Condiciones Tributarias Marco» del comercio electrónico en la Conferencia Ministerial celebrada en Ottawa en octubre de 1998, donde ya quedaron formulados los principios básicos que deben inspirar la tributación de estas actividades (neutralidad, eficiencia, certeza, simplicidad, efectividad, justicia y flexibilidad). En fechas muy cercanas en el tiempo encontramos también un testimonio muy gráfico de las dificultades y desafíos que sigue suscitando el desarrollo de actividades económicas en entornos digitales a través del denominado Plan BEPS, así conocido por las siglas correspondientes a la expresión inglesa *Base Erosion and Profit Shifting*. En julio de 2013 la OCDE inició un plan de lucha contra la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios, que a la postre acabó convirtiéndose en un proyecto conjunto OCDE/G20. En él se contempló como primera de un total de quince acciones el examen de los retos de la economía digital para la imposición, con la pretensión de identificar las principales dificultades que aquella genera a la aplicación de las actuales normas impositivas internacionales y de desarrollar opciones detalladas para abordar estas dificultades, con un enfoque global y considerando tanto la imposición directa como la indirecta. El grupo de expertos designado para la ejecución de dicha acción 1 rindió un informe preliminar en septiembre de 2014 y un informe final en octubre de 2015, que incluye un estudio específico sobre las prácticas elusivas BEPS en el ámbito del IVA y sus posibles soluciones y sobre la recaudación de este tributo en el contexto de la economía digital.

2.2. La adaptación del sistema IVA de la Unión Europea (1998-2008)

Al arrancar sus primeros trabajos en la materia en 1998, la Unión Europea puso inicialmente el acento en la adopción de soluciones para procurar una adecuada tributación de las operaciones de comercio electrónico en la imposición

indirecta, fundamentalmente en el IVA como pilar central de la armonización de las legislaciones fiscales de los Estados miembros.

En este sentido cabe mencionar como antecedente más relevante la Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 17 de junio de 1998, sobre comercio electrónico y fiscalidad indirecta.² En ella se recalcó que el sistema IVA comunitario debe proporcionar la seguridad jurídica, la simplicidad y la neutralidad necesarias para el pleno desarrollo de este nuevo modelo de negocio. En particular, la Comisión ya asumió entonces el siguiente postulado básico con respecto a la neutralidad como factor esencial para garantizar unas condiciones equitativas de competencia a todos los operadores en el mercado global emergente, así como para evitar falseamientos del mercado: «Las consecuencias fiscales serán idénticas para bienes y servicios independientemente de la fórmula comercial utilizada y de que el suministro se efectúe “on-line” o off-line». Entre las directrices allí fijadas nos interesa destacar, a efectos de nuestro análisis, la relativa a la consideración de los productos solicitados y entregados a través de la red como servicios, de modo que toda operación a través de la cual un producto es puesto a disposición del destinatario en forma digital, a través de una transmisión electrónica, deba ser considerada como una prestación de servicios a efectos del IVA.

Tras esa fase de análisis y deliberaciones preliminares,³ en 2002 se procedió a una primera y provisional adaptación del marco normativo a través de la Directiva 2002/38/CE del Consejo, de 7 de mayo de 2002, por la que se modificó temporalmente la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977 (la llamada Sexta Directa, vigente en aquel momento), respecto del régimen del IVA aplicable a los servicios de radiodifusión y de televisión y a algunos servicios prestados por vía electrónica. Esta disposición, aprobada con una vigencia limitada a tres años contados desde el 1 de julio de 2003, nació con la loable pretensión de solventar la insuficiencia de las disposiciones tradiciona-

² COM (1998) 374 Final.

³ Entre los antecedentes normativos resultan de especial interés la propuesta de directiva de la Comisión de 7 de junio de 2000 [COM (2000) 349 final], que finalmente desembocó, tras dos años de discusiones y algunas modificaciones, en la Directiva 2002/38/CE, así como el Documento de Trabajo de la Comisión Europea XXI/99/1201, de 8 de junio de 1999, de la Dirección General XXI, sobre impuestos indirectos y comercio electrónico, elaborado por el Grupo de Trabajo n.º 1-Armonización de los impuestos sobre el volumen de negocios.

les del IVA, que no permitían gravar de forma adecuada este tipo de servicios cuando eran consumidos dentro de la Unión Europea, ni impedían distorsiones de la libre competencia en este ámbito comercial. Para mejorar el funcionamiento del mercado interior y poner remedio a tales distorsiones llevó a cabo una actualización transitoria de las reglas relativas al lugar de realización e imposición de los servicios conforme al principio de tributación en destino, atendiendo al lugar donde esté establecido, resida habitualmente o tenga su domicilio el destinatario de las operaciones que se consideran realizadas por vía electrónica. Además, introdujo un nuevo régimen especial con la intención de facilitar y simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales (a través de un mecanismo de ventanilla única de carácter voluntario) por parte de aquellos operadores económicos que, no estando establecidos ni teniendo obligación de identificarse a efectos fiscales en ningún Estado miembro, suministran servicios por vía electrónica a consumidores europeos, no sujetos al impuesto.

El tratamiento singularizado establecido con carácter transitorio para los servicios prestados por vía electrónica, que quedó incorporado a partir de 1 de enero de 2007 al texto de la vigente Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, fue objeto de varias prórrogas.⁴ Con la posterior aprobación de la Directiva 2008/8/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta al lugar de la prestación de servicios, se ha consolidado un escenario normativo, completado con el Reglamento de ejecución (UE) n° 282/2011 del Consejo, de 15 de marzo de 2011,⁵

⁴ Las modificaciones operadas por la Directiva 2002/38/CE fueron aprobadas con una vigencia limitada hasta el 30 de junio de 2006, periodo que después fue ampliado hasta 31 de diciembre de 2006 por la Directiva 2006/58/CE del Consejo, de 27 de junio de 2006, por la que se modifica la Directiva 2002/38/CE en lo que se refiere al periodo de vigencia del régimen del IVA aplicable a los servicios de radiodifusión y de televisión y a algunos servicios prestados por vía electrónica. Al poco tiempo de ser aprobada la vigente Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, fue necesario proceder a una nueva ampliación del periodo de aplicación de los preceptos transitorios sobre los servicios electrónicos, que concluía el día 31 de diciembre de 2006. A tal objetivo respondió la Directiva 2006/138/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2006, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere al periodo de vigencia del régimen del impuesto sobre el valor añadido aplicable a los servicios de radiodifusión y de televisión a algunos servicios prestados por vía electrónica, prorrogando la vigencia de esas disposiciones hasta el 31 de diciembre de 2008. Vid. sobre el tema RAMOS PRIETO y ARRIBAS LEÓN (2007), págs. 16 y siguientes (y bibliografía allí citada) y RAMOS PRIETO (2012), pp. 239 y siguientes.

⁵ Reglamento de ejecución (UE) n° 282/2011 del Consejo, de 15 de marzo de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el

que desde el 1 de enero de 2015 ha quedado estructurado en torno a dos ejes fundamentales:

- 1.º La consolidación, ahora sí con carácter indefinido, de los criterios de localización específicos establecidos para las prestaciones de servicios electrónicos.
- 2.º El establecimiento de dos regímenes especiales (uno extra-UE y otra intra-UE) para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales generadas por el IVA por parte de los operadores económicos, establecidos fuera de la Unión Europea o en un Estado miembro, que suministren servicios electrónicos transfronterizos a consumidores residentes o localizados en los Estados miembros.

3. TIPOS IMPOSITIVOS APLICABLES A LAS DISTINTAS MODALIDADES DE LIBROS CONFORME A LAS DISPOSICIONES ARMONIZADORAS DEL IVA DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. *Clases de libros a efectos del IVA. Tipos vigentes en los Estados miembros (enero de 2016)*

De una interpretación sistemática de las disposiciones de la Directiva 2006/112/CE y del Reglamento de ejecución (UE) n.º 282/2011 cabe deducir que a la hora de determinar el tipo de gravamen aplicable en el IVA es preciso diferenciar tres clases de libros:

- Libros tradicionales, impresos normalmente en papel.
- Libros en otros soportes físicos distinto del papel.
- Libros electrónicos, suministrados en un soporte íntegramente digital.

Incluimos una tabla en la que se detallan los tipos impositivos a que están sujetas esas tres modalidades en los 28 Estados miembros.

valor añadido, que derogó el Reglamento (CE) n.º 1777/2005 del Consejo, de 17 de octubre de 2005 y que ha sido modificado por el Reglamento (UE) n.º 967/2012 del Consejo, de 9 de octubre de 2012, y por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1042/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013.

**Tipos de gravamen aplicables a los diferentes tipos de libros
en los Estados miembros (enero de 2016)**

Estados miembros	Libros impresos	Libros en otros soportes físicos	Libros electrónicos
Bélgica	6		
Bulgaria	21	21	21
República Checa	20	20	20
Dinamarca	10		
Alemania	15	21	21
Estonia	25	25	25
Irlanda	7	7 ⁽¹⁾	
Grecia	19	19	
	9	20	20
	0	23	23
	6 ⁽²⁾		
	23	23	23
España	4		
	21	4	
	21	21	
Francia	5,5	5,5	5,5
	20 ^(3a)	20 ^(3b)	
Croacia	5 ⁽⁴⁾	5	25
Italia	4	4 ^(5a)	4
	22	22	22 ^(5b)
Chipre	5	19	19
Letonia	12	21	21
Lituania	9	21	21
Luxemburgo	3	3	17
Hungría	5	5	27
Malta	5	5	18
Países Bajos	6	6	21
Austria	10	20	20
Polonia	5	5	23
	23	23	23
Portugal	6	6	
	23 ⁽⁶⁾	23 ⁽⁶⁾	23
Rumania	5	5	20
Eslovenia	9,5	9,5	22
República Eslovaca	10	20	20
Finlandia	10	24	25
Suecia	6	6 ⁽⁷⁾	
	25	25	
Reino Unido	0	0 ⁽⁸⁾	20
		20	

Fuente: elaboración propia a partir del documento «VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st January 2016» (referencia Taxud.c.1(2016) – EN).

⁽¹⁾ Libros audio. ⁽²⁾ Determinados libros impresos. ^(3a) Libros de contenido pornográfico o que puedan incitar a la violencia. ^(3b) Libros que contengan principalmente publicidad, anuncios privados o material obsceno o pornográfico. ⁽⁴⁾ Libros de contenido profesional, científico, artístico, cultural o educativo; manuales de enseñanza pedagógica, primaria, secundaria o superior. ⁽⁵⁾ Libros en braille y en casetes u otros soportes magnéticos para las personas ciegas o con deficiencia visual. ^(5b) E-books sin ISBN. ⁽⁶⁾ Libros que contengan principalmente publicidad, pequeños anuncios o que tengan un contenido pornográfico u obsceno. ⁽⁷⁾ Aplicable también a los que hacen la información accesible a las personas discapacitadas para la lectura en lengua de signos o braille. ⁽⁸⁾ Libros audio para los ciegos y discapacitados suministrados por organismos benéficos.

3.2. Libros impresos

De conformidad con el artículo 98 y el anexo III, apartado 6), de la Directiva 2006/112/CE, resulta fuera de toda discusión que los Estados miembros están autorizados a aplicar tipos reducidos del IVA a las entregas de obras impresas. Como se aprecia en la tabla anterior, salvo Bulgaria y Dinamarca (donde rige el tipo general para este tipo de bienes) e Irlanda y Reino Unido (autorizados a mantener un tipo cero), los demás Estados han hecho un uso amplio de esta posibilidad.

Al igual que lo hiciera en su día la Sexta Directiva 77/388/CEE,⁶ desde un primer momento esas normas han incluido explícitamente el suministro de libros cuyo contenido no sea íntegra o predominante material publicitario entre las entregas de bienes que pueden quedar sujetas a los tipos reducidos del tributo.

3.3. Libros en otros soportes físicos

No cabe decir lo mismo respecto de los libros documentados en soportes físicos no impresos, sino magnéticos como los DVD, CD-ROM, memorias USB, etc. En su versión inicial la Directiva 2006/112/CE no permitía que pudieran sujetarse a tipos de gravamen reducidos, debiendo por tanto tributar con arreglo al tipo general fijado en la legislación de cada Estado miembro. Ello era así conforme a la interpretación restrictiva que prevaleció de la primera redacción del apartado 6) del anexo III de dicha Directiva, donde se aludía a los libros en los términos siguientes:

6) Suministro de libros, comprendido su alquiler por bibliotecas (incluidos folletos, prospectos, impresos afines, álbumes, libros infantiles de pintura, dibujo y coloreado, música impresa o manuscrita, planos y mapas hidrográficos y similares), periódicos y revistas, que no sean íntegra o predominantemente material publicitario.

Las menciones a elementos *impresos* llevaron a entender que los libros recogidos en otros soportes físicos estaban excluidos.

⁶ Artículo 12.4.a y anexo H, párrafo segundo, puntos 1) a 6).

Tan criticable limitación se mantuvo invariable hasta el 31 de mayo de 2009, puesto que el 1 de junio de ese año entró en vigor la Directiva 2009/47/CE del Consejo, de 5 de mayo de 2009, que modificó la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos reducidos del IVA. Como se expone en su considerando 4, uno de los motivos que condujo a la introducción de cambios en esta última era la necesidad de «actualizar conforme al progreso técnico la referencia a los libros de su anexo III». El apartado 6) de dicho anexo quedó formulado así:

6) Suministro, incluido el préstamo en bibliotecas, de libros en cualquier medio de soporte físico (e incluidos asimismo folletos, prospectos y material impreso similar, álbumes y libros de dibujo y coloreado infantiles, música impresa o manuscrita, los mapas, planos y mapas hidrográficos y similares), los periódicos y semanarios que no sean material íntegra o predominantemente publicitario.

Una vez aclarado que los libros no impresos pero incorporados a un instrumento o soporte que los configure como bienes corporales están incluidos en el listado del anexo III de la Directiva, bastantes Estados miembros (entre ellos España como tendremos ocasión de comprobar en breve) ha extendido a ellos los tipos reducidos inicialmente restringidos a las obras impresas.

3.4. Libros electrónicos

En la actualidad, de la letra de la Directiva 2006/112/CE se infiere de manera inequívoca que los libros digitales, entendidos como aquellos que el editor o distribuidor suministra a través de redes de comunicación sin ponerlos a disposición de los adquirentes en ningún soporte tangible autónomo, han de someterse al tipo general del IVA. Esta regla, que no admite ninguna excepción, se fundamenta en su consideración como servicios prestados por vía electrónica, de una parte, y en su exclusión expresa como tales servicios electrónicos del ámbito material de aplicación de los tipos reducidos.

Por lo que respecta al primer aspecto, los *e-books* dan lugar a transacciones comerciales *on-line*, donde el proceso de contratación se desarrolla, formaliza y

ejecuta íntegramente por medios electrónicos. Se trata, pues, de ventas o prestaciones de servicios en las que no hay presencia física del comprador-destinatario ni del vendedor-proveedor, que tienen por objeto un bien que carece de sustancia material (a diferencia del libro con soporte físico) y en las que las prestaciones recíprocas de las partes se canalizan digitalmente. Dicho con otras palabras, el itinerario contractual o negocial solicitud-prestación-pago tiene lugar en su integridad mediante procedimientos electrónicos, desde el momento de la petición del bien o servicio por parte del cliente hasta la prestación que efectúa el empresario a petición de aquél y a cambio de la contraprestación pactada.

La Directiva 2006/112/CE no formula un concepto de servicios prestados por vía electrónica al fijar, en su artículo 58,⁷ las reglas de localización (lugar de establecimiento, domicilio o residencia del destinatario) que rigen para una serie de servicios prestados a personas que no tengan la condición de sujetos pasivos. Entre ellos se incluyen los «servicios prestados por vía electrónica, en concreto aquellos enumerados en el anexo II» (artículo 58.c). Al margen de esa remisión el precepto se limita a subrayar que la simple comunicación por correo electrónico entre proveedor y destinatario no convierte a un servicio en electrónico.

Ese anexo II formula un listado indicativo, en ningún caso con carácter de *numerus clausus*, de operaciones que se consideran servicios prestados por vía electrónica, incluyendo las siguientes:

- 1) El suministro y alojamiento de sitios informáticos, el mantenimiento a distancia de programas y de equipos;
- 2) El suministro de programas y su actualización;
- 3) El suministro de imágenes, texto, información y la puesta a disposición de bases de datos;
- 4) El suministro de música, películas y juegos, incluidos los de azar o de dinero, y de emisiones y manifestaciones políticas, culturales, artísticas, deportivas, científicas o de ocio;
- 5) El suministro de enseñanza a distancia.

Los libros digitales encajan sin dificultad en el apartado 3 de esa enumeración. Así lo confirma el Reglamento de ejecución n.º 282/2011, cuyo artículo

⁷ Conforme a la redacción en vigor a partir de 1 de enero de 2015, dada por el artículo 5 de la Directiva 2008/8/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2008.

7 comienza aclarando en su apartado 1 que la noción de prestaciones de servicios efectuadas por vía electrónica comprende «los servicios prestados a través de Internet o de una red electrónica que, por su naturaleza, estén básicamente automatizados y requieran una intervención humana mínima, y que no tengan viabilidad al margen de la tecnología de la información». Sobre esta base, el precepto procede a una delimitación positiva mediante una lista (que incluye los «productos digitalizados en general») que se completa en el anexo I del propio Reglamento. Y lleva a cabo, además, una delimitación negativa de las operaciones que quedan excluidas de esta condición, en bastantes de las cuales falta el requisito que hemos apuntado de que el proceso contractual se desarrolle íntegramente por medios electrónicos (por ejemplo, mercancías cuyo pedido o tramitación se efectúe por vía electrónica, CD-ROM, disquetes o soportes tangibles similares, material impreso como libros, boletines, periódicos o revistas, CD y casetes de audio, cintas de vídeo y DVD, juegos en CD-ROM, etc.)

Pues bien, yendo a ese anexo I del Reglamento, encontramos en su apartado 3).c) una indicación expresa según la cual el punto 3 del anexo II de la Directiva 2006/112/CE que acabamos de transcribir comprende el «contenido digitalizado de libros y otras publicaciones electrónicas». No hay dudas, pues, de que los libros electrónicos encajan en la categoría de las prestaciones de servicios.

En cuanto al segundo aspecto, la prohibición de extender a los servicios electrónicos los tipos reducidos que los Estados miembros hayan podido establecer para operaciones sobre bienes materiales de similares características, se ha mantenido intacta desde la primera adaptación de la regulación comunitaria del IVA efectuada por la Directiva 2002/38/CE hasta el momento presente. El segundo párrafo del artículo 98.2 de la Directiva 2006/112/CE se muestra inequívoco en este punto (la cursiva es nuestra):

2. Los tipos reducidos se aplicarán únicamente a las entregas de bienes y a las prestaciones de servicios de las categorías que figuran en el anexo III.

Los tipos reducidos no serán aplicables a los servicios prestados por vía electrónica.

La norma es rígida y taxativa y, como puede apreciar el lector, no admite ninguna excepción. La claridad de este artículo, como veremos, ha sido fundamental a la hora de su aplicación por parte del TJUE en las distintas cues-

ciones que le han sido planteadas al respecto. Vamos a estudiar primero cómo ha sido interpretada esta regla dentro de la normativa española para, posteriormente, analizar las decisiones del TJUE en las que se ha visto obligado a confrontar la literalidad de esta norma con los principios básicos del IVA y del Derecho de la UE.

4. TIPOS IMPOSITIVOS APLICABLES EN EL IVA A LAS DISTINTAS MODALIDADES DE LIBROS CONFORME A LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

4.1. *Previsión legal de un tipo de gravamen superreducido para los libros*

Desde su aprobación inicial hace más de dos décadas la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante LIVA), ha contemplado la aplicación de una alícuota superreducida a las entregas, adquisiciones intracomunitarias o importaciones que tengan por objeto libros, periódicos y revistas. En concreto, el artículo 91.Dos.1.2º de dicho texto legal, en la redacción vigente en el momento de redactar este estudio, dice así:

Dos. Se aplicará el tipo del 4 por ciento a las operaciones siguientes:

1. Las entregas, adquisiciones intracomunitarias o importaciones de los bienes que se indican a continuación:

(...)

2.º Los libros, periódicos y revistas que no contengan única o fundamentalmente publicidad, así como los elementos complementarios que se entreguen conjuntamente con estos bienes mediante precio único.

A estos efectos tendrán la consideración de elementos complementarios las cintas magnetofónicas, discos, videocasetes y otros soportes sonoros o videomagnéticos similares que constituyan una unidad funcional con el libro, periódico o revista, perfeccionando o completando su contenido y que se vendan con ellos, con las siguientes excepciones:

a) Los discos y cintas magnetofónicas que contengan exclusivamente obras musicales y cuyo valor de mercado sea superior al del libro, periódico o revista con el que se entreguen conjuntamente.

b) Los videocasetes y otros soportes sonoros o videomagnéticos similares que contengan películas cinematográficas, programas o series de televisión de ficción o musicales y cuyo valor de mercado sea superior al del libro, periódico o revista con el que se entreguen conjuntamente.

c) Los productos informáticos grabados por cualquier medio en los soportes indicados en las letras anteriores, cuando contengan principalmente programas o aplicaciones que se comercialicen de forma independiente en el mercado.

Se entenderá que los libros, periódicos y revistas contienen fundamentalmente publicidad cuando más del 75 por ciento de los ingresos que proporcionen a su editor se obtengan por este concepto.

Se considerarán comprendidos en este número los álbumes, partituras, mapas y cuadernos de dibujo, excepto los artículos y aparatos electrónicos.

Como puede apreciarse, el precepto transcrito no contiene ninguna restricción en cuanto al formato físico, electrónico o digital de los libros, periódicos y revistas susceptibles de acogerse al tipo impositivo especial. Solo encontramos en él dos limitaciones respecto de su contenido.

En primer lugar, quedan excluidas aquellas publicaciones que contengan publicidad de manera única o principal, fijándose un umbral de más del 75 por 100 de los ingresos percibidos por el editor en este concepto para facilitar la verificación de si se cumple o no esta circunstancia.

En segundo lugar, se asimilan a los libros, periódicos y revistas aquellos elementos complementarios (entre los que se mencionan los discos, cintas magnetofónicas, videocasetes y otros soportes sonoros o videomagnéticos similares) que reúnan tres requisitos: ser entregados conjuntamente con ellos y mediante precio único, tener un valor de mercado accesorio y, por último, conformar una unidad funcional con el libro, perfeccionando o completando su contenido.

Ante la relativa indeterminación de estas exigencias, es lógico que numerosos obligados tributarios, en particular las empresas y profesionales vinculadas al sector editorial, hayan optado por formular consultas escritas a la Administración tributaria al amparo de los artículos 88 y 89 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, con el fin de obtener un pronunciamiento vinculante sobre la procedencia de aplicar o no el tipo superreducido a determinados libros incorporados a formatos novedosos o totalmente digitalizados.

4.2. Doctrina administrativa de la Dirección General de Tributos

Al hilo de las contestaciones realizadas a tales consultas escritas, la Dirección General de Tributos (en adelante DGT) del actual Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha elaborado un cuerpo de doctrina poniendo en conexión la normativa interna con el Derecho europeo, en el que cabe delimitar, a nuestro modo de ver, tres etapas diferenciadas.

- Una primera etapa que comprende las consultas evacuadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Directiva 2009/47/CE ya mencionada (1 de junio de 2009).
- Una segunda y breve etapa marcada por un repentino e inesperado cambio de criterio de la DGT manifestado en dos contestaciones aisladas (consultas núm. V2674-09 y 2675-09, de 4 de diciembre de 2009).
- Por último, una tercera etapa que se extiende hasta el momento presente y que abarca las consultas respondidas una vez en vigor la Directiva 2009/47/CE.

4.2.1. Doctrina anterior a la Directiva 2009/47/CE: sólo los libros impresos pueden beneficiarse de los tipos reducidos

Durante esta primera etapa, en la que aún estaba en vigor la Sexta Directiva IVA (Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977) o la refundición operada por la Directiva 2006/112/CE, el criterio defendido de manera constante por la DGT fue que las publicaciones plasmadas en un soporte magnético o videomagnético (como el DVD o el CD-ROM) no podían ser consideradas como libros a efectos del artículo 91 de la LIVA, ni beneficiarse, en consecuencia, del tipo de gravamen superreducido. Todo libro que no respondiera al modelo tradicional de obra impresa en papel había de quedar sujeto al tipo general.

Este planteamiento se recoge en consultas anteriores a la aprobación de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas (en vigor

desde el 24 de junio de 2007),⁸ en las que ante la ausencia de un concepto jurídico de libro la DGT pretendió ampararse en las definiciones ofrecidas por el Diccionario de la Real Academia, aunque no siempre con el rigor o precisión que resultaría deseable.⁹

Pero sin duda resulta llamativo que la misma línea argumental perdurase en algunas contestaciones emitidas con posterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, como las consultas núm. V2357-07, de 6 de noviembre de 2007, y V2372-08, de 15 de diciembre de 2008. En ellas se afirma literalmente:

Por lo que se refiere al significado de la palabra “libro”, ésta es susceptible de diversas acepciones según el diccionario de la Real Academia Española, entre las cuales hay que destacar las dos siguientes: “reunión de muchas hojas de papel, vitela, etc., ordinariamente impresas, que se han cosido o encuadernado juntas con cubierta de papel, cartón, pergamino u otra piel, etc. y que forman un volumen”, así como la de “obra científica o literaria de bastante extensión para formar un volumen”.

De lo anterior, y atendiendo al significado propio de la palabra “libro” utilizada en el artículo 91.dos, número 1, 2º de la Ley 37/1992, se deduce que el soporte magnético (CD ROM) a que se refiere el escrito de consulta no puede considerarse como libro a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Sorprende esta resistencia del centro directivo a admitir que unas operaciones de ventas de cursos de formación, efectuadas exclusivamente mediante la entrega de CD-ROM, merezcan la consideración de libro a efectos del IVA. Cuando

⁸ Incluso en consultas anteriores a la Ley General Tributaria de 2003. Puede verse, en este sentido, la consulta núm. 1506-02, de 8 de octubre de 2002, respecto de la venta de libros electrónicos comercializados a través de Internet.

⁹ En efecto, las consultas de la DGT no recogieron siempre con fidelidad las definiciones del Diccionario de la Real Academia. Así en la consulta núm. Vo994-06, de 26 de mayo de 2006, se afirma: «Por lo que se refiere al significado de la palabra “libro”, ésta es susceptible de diversas acepciones según el diccionario de la Real Academia Española, entre las cuales hay que destacar las dos siguientes: “reunión de muchas hojas de papel, vitela, etc., ordinariamente impresas, que se han cosido o encuadernado juntas con cubierta de papel, cartón, pergamino u otra piel, etc. y que forman un volumen”, así como la de “obra científica o literaria de bastante extensión para formar un volumen”». A pesar de la pretendida cita literal, esta afirmación no se corresponde con las dos primeras acepciones que recogía entonces el Diccionario en su edición 22.^a (2001): «1. Conjunto de muchas hojas de papel u otro material semejante que, encuadernadas, forman un volumen»; «2. Obra científica, literaria o de cualquier otra índole con extensión suficiente para formar volumen, que puede aparecer impresa o en otro soporte» (la cursiva es nuestra). Además, como puede apreciarse, la Real Academia ya aceptaba entonces configuraciones de los libros alternativas a la edición impresa. Tal vez por ello otras consultas de este periodo sí recogieron con exactitud las definiciones del Diccionario que acabamos de transcribir. Vid. consultas núm. V1385-06, de 6 de julio de 2006, y V1864-06, de 19 de septiembre.

se responden esas dos consultas ya formaba parte de nuestro ordenamiento jurídico la definición de libro formulada por el artículo 2 de la mencionada Ley 10/2007, que la DGT silencia sin que conozcamos la razón. Esta definición, que incluye otros soportes electrónicos o digitales, es la siguiente (la cursiva es nuestra):

a) Libro: obra científica, artística, literaria o de cualquier otra índole que constituye una publicación unitaria en uno o varios volúmenes y *que puede aparecer impresa o en cualquier otro soporte susceptible de lectura.*

Se entienden incluidos en la definición de libro, a los efectos de esta Ley, *los libros electrónicos y los libros que se publiquen o se difundan por Internet o en otro soporte que pueda aparecer en el futuro*, los materiales complementarios de carácter impreso, visual, audiovisual o sonoro que sean editados conjuntamente con el libro y que participen del carácter unitario del mismo, así como cualquier otra manifestación editorial.

4.2.2. Consultas núm. V2674-09 y V2675-09, de 4 de diciembre de 2009: un inesperado cambio de criterio contrario a la Directiva 2009/47/CE

Al inicio de diciembre de 2009 la DGT emitió su contestación a dos consultas de contenido análogo, en las que se le preguntaba acerca del tipo impositivo aplicable a la venta de libros en formato digital, es decir, a los comúnmente denominados libros electrónicos.

Para fundamentar su respuesta la DGT maneja cuatro elementos de referencia:

- El artículo 91.Dos.1.2.º de la LIVA.
- El apartado 6 del anexo III de la Directiva 2006/112/CE en la redacción vigente desde 1 de junio de 2009, que hemos visto que introdujo la Directiva 2009/47/CE con el fin de posibilitar la aplicación de los tipos reducidos a los libros incorporados a soportes electrónicos siempre que estos tengan corporalidad («libros en cualquier medio de soporte físico»).
- El artículo 2 de la Ley 10/2007 arriba transcrito.
- Las definiciones de libro que proporciona el Diccionario de la Real Academia.

De la combinación de estos cuatro elementos se extrae una primera conclusión:

Por tanto, según el concepto de libro dado por la Ley 10/2007, así como por la Real Academia Española y según se deduce de la Directiva 2006/112/CE, el soporte físico en el que aparezca el libro es indiferente para que sea considerado como tal, siempre que se trate una obra científica, literaria o de cualquier otra índole con extensión suficiente para formar volumen. En particular, la Ley 10/2007 incluye dentro de este concepto a los libros electrónicos.

Sobre esta base se extrae una segunda conclusión referida ya al tratamiento a efectos del IVA (la cursiva es nuestra):

Como consecuencia de la Directiva 2009/47/CE y del régimen legal indicado, tributarán al tipo impositivo del 4 por ciento los libros que se suministren en cualquier medio de soporte físico, en particular, los entregados a través de archivos electrónicos dispuestos para su volcado a herramientas de lectura o dispositivos portátiles que permitan almacenar y leer libros digitalizados. Dicho suministro podrá realizarse, a estos efectos, a través de CD-ROM, memorias USB (pendrives) *o directamente a través de su descarga desde equipos de hardware.*

A nuestro juicio, en esta ocasión la DGT *se pasó de frenada*, si nos permite el lector la expresión coloquial y dicho sea por supuesto con el máximo respeto. Como veremos que ha dejado claro el TJUE en las Sentencias condenatorias a Francia y Luxemburgo que comentaremos, la modificación operada por la Directiva 2009/47/CE ampara una extensión del ámbito de aplicación de los tipos reducidos a los libros en soportes magnéticos o video magnéticos (CD-ROM, DVD, pen-drives, etc.), en la medida en que los mismos presentan una sustancia física. Pero en modo alguno autoriza a los Estados miembros a aplicar tales tipos a los libros electrónicos, enteramente desmaterializados y cuyo suministro a los consumidores se efectúa digitalmente «a través de su descarga desde equipos de hardware».

No acertamos a intuir las razones que pudieran llevar a la DGT a pronunciarse en esos términos. Es más, no tenemos reparos en afirmar que incurrió en un pequeño desliz o error interpretativo, seguramente llevada por la definición amplia de libro que la Ley 10/2007 había incorporado a nuestro Derecho in-

terno. Pero la posición defendida en estas dos consultas no resultaba compatible con la letra del anexo III de la Directiva 2006/112/CE, tal y como había resultado de la modificación introducida por la Directiva 2009/47/CE. Prueba inequívoca de que ello es así es que poco tiempo después la propia DGT tratase de reconducir su interpretación.

4.2.3. Doctrina posterior a la Directiva 2009/47/CE: sólo los libros sin soporte físico no pueden beneficiarse de los tipos reducidos

En efecto, algo más de tres meses después la DGT rectificó claramente el criterio expresado en las consultas núm. V2674-09 y V2675-09. En la consulta núm. V0598-10, de 26 de marzo de 2010, se vuelven a invocar como elementos hermenéuticos los ya comentados (Ley 37/1992, Directiva IVA, Ley 10/2007 y definiciones de la Real Academia). Pero la conclusión sobre el tratamiento fiscal en el IVA de los libros electrónicos varía ahora de modo significativo como resultado de la adición de un segundo párrafo (la cursiva es nuestra):

Como consecuencia de la Directiva 2009/47/CE y del régimen legal indicado, tributarán al tipo impositivo del 4 por ciento los libros que se suministren en cualquier medio de soporte físico, en particular, los entregados a través de archivos electrónicos dispuestos para su volcado a herramientas de lectura o dispositivos portátiles que permitan almacenar y leer libros digitalizados. Dicho suministro podrá realizarse, a estos efectos, a través de CD-ROM, memorias USB (pen-drives) o cualquier otro soporte físico para su descarga a equipos de hardware.

Resulta necesario subrayar, en este sentido, la necesidad de que los libros electrónicos se incorporen a un soporte físico para que su tributación en el impuesto tenga lugar al 4 por ciento, dado que no es posible, de acuerdo con el artículo 98.2 de la Directiva 2006/112/CE, que los servicios electrónicos tributen a tipos reducido.

Esta interpretación se ha mantenido, sin ninguna variación reseñable,¹⁰ en múltiples pronunciamientos posteriores.¹¹ De modo que la tesis asumida por

¹⁰ En la consulta núm. V1821-11, de 18 de julio de 2011, se omite el segundo párrafo, si bien se insiste en la necesidad de que el libro tenga un soporte físico.

¹¹ Entre otras, pueden verse las consultas siguientes: núm. V0572-11, de 7 de marzo de 2011; núm. V698-11, de 1 de julio de 2011 (entidad que tiene la intención de comercializar a través de su página Web libros

nuestra Administración tributaria concuerda con la expresada por el TJUE, en el sentido de que sólo libros incorporados a elementos físicos (papel u dispositivos como CD-ROM, DVD, memorias USB o análogos) pueden tributar al tipo superreducido del 4 por 100 previsto en la LIVA. La literalidad del apartado 6 del anexo III de la Directiva 2006/112/CE no permite de momento ninguna otra lectura alternativa.

5. ¿SE AJUSTA EL ACTUAL TRATAMIENTO DE LOS LIBROS ELECTRÓNICOS EN EL IVA AL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD?

5.1. *Planteamiento: una aproximación al concepto de neutralidad fiscal*

El interrogante que encabeza este apartado viene inevitablemente de la mano del análisis de los tipos impositivos aplicables a las diversas formas de libros que acabamos de efectuar a la luz del Derecho de la UE y de la legislación interna española.

Ha quedado claro, conforme a la interpretación de la jurisprudencia del TJUE sobre el anexo III de la Directiva 2006/112/CE, y de la doctrina administrativa de la DGT sobre el artículo 91.Dos.1.2º de la LIVA, que el suministro de libros por vía electrónica no tiene la consideración de entrega de bienes a efectos del IVA, y que, por ende, queda sujeto al tipo impositivo general. Se introduce así una dicotomía entre los libros comercializados en algún tipo de so-

en formato digital, concretamente *e-Books* en formato ePUB y PDF); núm. V0338-12, de 15 de febrero (planteada por una sociedad dedicada a la producción de material educativo y en la que se distingue entre libros suministrados en soporte CD-ROM, que podrán beneficiarse del tipo reducido, y aquellos otros casos en que entidad consultante asume la obligación de colgar el material directamente en la red, pues en ellos «no podrá considerarse que se ha entregado ningún tipo de soporte físico» y, en consecuencia, estaremos ante un servicio prestado por vía electrónica sujeto al tipo general); núm. V2178-14, de 6 de agosto de 2014 (sobre una entidad que va a comercializar un producto denominado «SeeBook», consistente en un díptico con portada y contraportada y con un código QR para que el adquirente descargue un libro, que la DGT califica como «prestación de servicios por vía electrónica y no una entrega de bienes, puesto que los libros no se pondrán a disposición de los clientes en ningún tipo de soporte físico»); núm. V2350-14, de 9 de septiembre de 2014 (referida a una empresa que va a abrir una página Web en España desde donde se pueden descargar libros electrónico); y núm. V3007-14, de 5 de noviembre de 2014 (referente a una entidad que comercializa un método educativo mediante un libro de texto digital, que se pone a disposición de los alumnos a través de un dispositivo de lectura que se cede durante el curso escolar, por lo que la DGT concluye que «no se está ante una entrega de un soporte físico cuyo contenido es un libro»).

porte físico (papel o cualquier dispositivo magnético o video-magnético) y los libros digitales, previsiblemente de menor coste económico pero con una mayor carga fiscal en términos relativos.

El principio de neutralidad, piedra angular en la configuración y funcionamiento de la imposición indirecta sobre el volumen de negocios armonizada en la Unión Europea, irrumpe en escena. Responder a la cuestión que planteamos requiere un examen más detenido del significado y alcance de este principio y de su potencial infracción en el caso de la introducción de tipos reducidos.

El Impuesto sobre el Valor Añadido fue introducido en la CEE para sustituir a los impuestos indirectos cumulativos que se exigían en la mayor parte de Estados miembros. El motivo de suprimir estos últimos fue el establecimiento de un nuevo tributo que permitiera articular una imposición sobre el consumo que no afectara a la competitividad empresarial y que pudiera cumplir con los postulados del principio de neutralidad fiscal, que puede ser definida como

El principio jurídico por el que la tributación no debe afectar a la toma de decisiones económicas que afronten los distintos agentes que actúen en el mercado.¹²

Esta definición se alcanza a partir de la consideración de las distintas vertientes conceptuales que tiene el principio de neutralidad fiscal entendido en sentido abstracto.¹³ En primer lugar, el principio de neutralidad presenta una acepción fundamental, que lo entiende como una derivación del principio de igualdad de trato en su aplicación a la materia fiscal. De hecho, el propio TJUE en algunas de sus sentencias ha considerado a la neutralidad fiscal una «expresión particular del principio de igualdad de trato a nivel de Derecho comunitario derivado y en el sector particular de la fiscalidad».¹⁴ Esta derivación del principio general de Derecho de la UE implica que las situaciones económicas que objetivamente sean similares deben experimentar un trato fiscal idéntico, para así evitar que pueda discriminarse una opción, acción o agente económico

¹² MACCARRO OSUNA, (2015), p. 57.

¹³ Sobre las distintas acepciones o vertientes que pueden entenderse del principio de neutralidad fiscal véase MACCARRO OSUNA, (2015), pp. 47-59, EGGERT MOLLER, (1967) y GROVES, (1948).

¹⁴ STJUE de 29 de octubre de 2009, *NCC Construction Danmark A/s v. Skatteministeriet*, asunto C-174/08, ap. 44.

respecto a otro. Sin embargo, y pese a su uso extendido por parte del TJUE, esta asimilación de neutralidad e igualdad de trato no alcanza a comprender todo el significado del principio que estamos comentando. Por el contrario, hay que tener en cuenta que se trata de un principio que debe evitar la distorsión de la libre competencia (medio), para así poder alcanzar la asignación óptima de los recursos económicos en el mercado (fin).

El IVA debe configurarse como un tributo que no interfiera en las decisiones económicas, de tal manera que promueva la competencia en el mercado entre los distintos agentes sin distorsiones. La implantación de este tributo en el marco del mercado interno de la UE requiere, por tanto, que exista neutralidad en dos niveles diferenciados. Por un lado, a nivel estructural de impuesto, el IVA debe poder configurarse como un tributo que no privilegie determinadas formas de realizar la actividad comercial o que no perjudique unos consumos respecto a otros (neutralidad interna). Para ello, debe responder a su naturaleza teórica de ser un impuesto que, pese a ser formalmente un tributo sobre las ventas, recaiga exclusivamente sobre el consumidor final. El mecanismo de la deducción, entendida como derecho de crédito,¹⁵ será el encargado de permitir que el sujeto pasivo pueda librarse de las cuotas soportadas, y la repercusión la que le posibilite trasladar dicha cuantía al usuario final. Por otro lado, y debido a su implantación en los distintos Estados miembros un impuesto neutral no debe incentivar la producción o el consumo en un mercado u otro, sino que debe dejar al libre funcionamiento del mercado la toma de estas decisiones (neutralidad externa).¹⁶ En este aspecto, es esencial la configuración del IVA como un tributo en el que rijan la imposición en destino, ya que, como ocurría en los servicios por vía electrónica hasta la reforma de 2015, la imposición en origen puede originar problemas de competencia fiscal entre los Estados.

La existencia de tipos reducidos para distintos elementos de consumo entra dentro del conjunto de excepciones al principio de neutralidad fiscal que la Directiva IVA ha consentido a la hora de articular el impuesto. La introducción de distintos gravámenes altera los precios relativos de la cesta de bienes y ser-

¹⁵ Son muchos los autores que han destacado esta estrecha relación entre derecho de deducción y neutralidad fiscal en el IVA. Entre otros, SALVINI, (1997), p. 1043; TESAURO, (2001), p. 301; GARCÍA NOVOA, (2012), p. 34; WESTBERG, KRISTOFFERSSON, (2012), p. 640.

¹⁶ MACARRO OSUNA, (2015), pp. 59-69.

vicios que puede consumir un individuo, así como el coste de los factores de producción, si consideramos que los elementos que pueden beneficiarse de estos tipos reducidos puedan ser utilizados como *inputs* en un proceso productivo. Con ello se están introduciendo incentivos para dirigir o fomentar determinados consumos. Los objetivos que se persiguen con la introducción de tipos reducidos son muy variados: disminuir la regresividad del impuesto, fomentar o desincentivar determinados consumos por sus efectos beneficiosos o perjudiciales para el conjunto de la sociedad, su uso como instrumento de política económica general y como herramienta para luchar contra el desempleo, o razones de técnica tributaria.¹⁷

No obstante, la infracción de neutralidad fiscal que supone la aplicación de tipos reducidos no es el único problema que podemos encontrar en su configuración. El principio de neutralidad puede ceder ante la preeminencia de otros intereses o de otros principios jurídicos que puedan prevalecer en momentos concretos. Sin embargo, estas infracciones de neutralidad son susceptibles, a su vez, de reproducirse e incrementar la distorsión de la competencia si no se aplican de manera uniforme a los distintos productos que concurren al mercado para satisfacer las mismas necesidades de los individuos. Si la Directiva IVA proyecta el fomento de determinada conducta, deberá aplicar el mismo privilegio fiscal a todos los bienes o servicios que puedan producir los efectos positivos que se pretenden. Lo contrario implicaría no sólo dirigir el consumo y distorsionar la libre elección de los consumidores, sino además incidir directamente en un sector económico concreto, donde las variaciones de precios podrían desviar las compras hacia un producto específico en detrimento de sus sustitutivos.

Este es el análisis que tenemos que hacer en el caso que nos incumbe: la existencia de tipos reducidos para los libros en formato físico pero no para los que tengan formato electrónico puede suponer una infracción de neutralidad entre productos que satisfacen las mismas necesidades de los consumidores. Parece evidente que esta disparidad de tipos de gravamen deberá ser evaluada especialmente desde la citada acepción de exigencia de igualdad de trato entre bienes o servicios de análogas características, aspecto al que, como veremos,

¹⁷ MACARRO OSUNA, (2015), p. 382.

otorga singular relevancia la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Pensemos en una obra literaria como una novela o un ensayo: ¿cabe considerar que constituye el mismo producto el libro ofrecido en soporte físico que el suministrado en formato puramente digital? Si la respuesta fuese afirmativa implicaría que el consumidor medio da prioridad al contenido sobre el continente. Por el contrario, si la contestación fuese negativa, el continente y, en su caso, determinadas funcionalidades o utilidades complementarias estarían prevaleciendo sobre la obra en sí.

Por otro lado, y en referencia a los principios que puedan justificar las infracciones de neutralidad fiscal, resulta necesario poner en relación la desigualdad de tipos con la justificación que se atribuye pretendidamente a la tributación a tipos reducidos prevista para los libros. ¿No responde la misma a un supuesto objetivo de política social como el fomento de la cultura? Si ello es así, ¿hay razones o singularidades que amparen que los libros electrónicos no merezcan ser tutelados con una reducción de la carga fiscal idéntica a la que se establece para sus equivalentes en soporte físico? Para responder a las preguntas que nos planteamos debemos analizar dos aspectos, ya que tratan puntos de vista distintos. Respecto a los fines que permiten que se infrinja la neutralidad estableciendo un tipo reducido respecto de los libros en formato físico, haremos a continuación un análisis de la evolución de la posición de la Comisión Europea, que nos servirá para entender cómo esta institución entiende que este mismo fin se cumpliría fomentando también los *e-books* con un tipo inferior. En el siguiente apartado nos centraremos en la decisión del TJUE acerca de la eventual infracción de la igualdad por el diferente trato a productos potencialmente asimilables y que podrían competir entre sí.

5.2. La sintomática evolución de la postura de la Comisión Europea

La posible equiparación del tratamiento tributario a efectos del IVA entre los formatos físico y digital, en la medida en que se estime que el producto satisface las mismas necesidades del adquirente o consumidor en ambos soportes, no es una mera reivindicación de los sectores económicos afectados o una

reflexión doctrinal. Lejos de ello, se trata de una meta que la propia Comisión Europea ya puso sobre la mesa cuando a finales de los 90 se dieron los primeros pasos preparatorios para la adaptación de la fiscalidad indirecta armonizada a la entonces emergente realidad del comercio electrónico y la economía digital. Con el paso del tiempo ha reaparecido como una aspiración deseable en algunos de sus documentos más recientes sobre este tributo.

5.2.1. El Libro Verde sobre el futuro del IVA (2010)

Entre ellos sobresale por su amplia difusión el *Libro verde sobre el futuro del IVA*, sometido por la Comisión a un período de consulta pública entre diciembre de 2010 y mayo de 2011.¹⁸ Con el ánimo de incitar la manifestación de opiniones sobre el grado de armonización que requiere el mercado único en materia de tipos de gravamen se recogió en él la reflexión siguiente a modo de guía:

Por otra parte, sigue habiendo incoherencias en los tipos de IVA aplicados a productos o servicios comparables. Por ejemplo, los Estados miembros pueden aplicar un tipo de IVA reducido a ciertos productos culturales, pero deben aplicar el tipo normal a servicios competidores que se proporcionan en línea, tales como periódicos y libros electrónicos. La “Agenda Digital para Europa”, que estipula que los retos que plantea la convergencia entre el entorno en línea y el entorno físico deben abordarse en todas las revisiones de las políticas públicas, incluida la política fiscal. Para hacer frente a estas discriminaciones, existen dos posibles opciones: mantener el tipo normal del IVA, o aplicar al sector digital los tipos reducidos existentes para los bienes ofrecidos en soportes tradicionales.¹⁹

Sobre esta base la Comisión instó a expertos, profesionales y operadores jurídicos a expresar su parecer acerca de si la actual estructura de tipos crea o no obstáculos importantes al buen funcionamiento del mercado único (distorsión de la competencia) o un tratamiento desigual de productos comparables, en particular en el supuesto específico de los servicios en línea respecto de productos o servicios con un contenido similar.

¹⁸ «Libro Verde sobre el futuro del IVA. Hacia un sistema de IVA más simple, más robusto y eficaz», COM (2010) 691 final.

¹⁹ Apartado 5.2.3, pág. 17.

Ya entonces tuvimos ocasión de señalar nuestra posición, a través de una aportación sobre los problemas del régimen de las operaciones realizadas por vía electrónica incluida dentro de una extensa contribución colectiva a este proceso de consulta pública dirigida por los Profesores DI PIETRO y LASARTE:²⁰

la Directiva no preserva en este punto el invocado principio de neutralidad, desde el momento en que tolera un tratamiento fiscal asimétrico entre los medios de comercio electrónico y los tradicionales. No nos resulta convincente la explicación que sobre el tema ha ofrecido la Comisión Europea, al partir de la base de que el tipo de gravamen ordinario afecta a la gran mayoría de los productos suministrados por los medios tradicionales, como la música, programas informáticos, vídeos, etc., de suerte que no habrá discriminación respecto a los medios digitales, que serán gravados en idéntica proporción. Sobre esta premisa se estima que en cuanto a las publicaciones impresas como libros, periódicos o revistas, la legislación europea faculta a los Estados miembros para aplicar tipo impositivos reducidos. Sin embargo, la Comisión defiende que no hay evidencia de que los servicios de información digitales de esta naturaleza sean estrictamente equivalentes a los productos impresos tradicionales, porque aun cuando el contenido pueda ser análogo, las funcionalidades complementarias (como los motores de búsqueda, los vínculos de hipertexto o los accesos a archivos) asociadas de modo cada vez más frecuente al contenido electrónico lo convierten en un producto fundamentalmente diferente.

Esta apreciación de falta de neutralidad por existencia de una discriminación injustificada nos llevó entonces a proponer la supresión de la limitación contenida en el segundo párrafo del artículo 98.2 de la Directiva 2006/112/CE, con el fin de hacer posible que los Estados miembros puedan aplicar los tipos reducidos igualmente a los servicios prestados por vía electrónica (como es el caso de los libros digitales) cuando ello resulte procedente en función de la naturaleza del producto suministrado²¹.

Como colofón a este proceso de consulta y a la vista del alto número de respuestas recibidas la Comisión adoptó el 6 de diciembre de 2011 una Comunicación sobre los retos de futuro a que se enfrenta la armonización del IVA²². En ella se marcó como un área prioritaria de atención para lograr un sistema de

²⁰ RAMOS PRIETO, (2012), p. 257.

²¹ RAMOS PRIETO, (2012), p. 258.

²² Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre el futuro del IVA «Hacia un sistema de IVA más simple, robusto, eficaz y adaptado al mercado único», COM (2011) 851 final.

IVA más eficiente la revisión de la estructura de tipos. A tal efecto la Comisión fijó, junto a otros dos principios rectores (la supresión de los tipos reducidos que supongan un obstáculo para el correcto funcionamiento del mercado interior y de los que incidan sobre bienes y servicios cuyo consumo haya sido desaconsejado por otras políticas de la Unión Europea), la necesidad de proceder a una equiparación de tipos entre soportes físicos y electrónicos:

Los mismos bienes y servicios deberían estar sujetos al mismo tipo de IVA, y en este contexto es preciso tener presentes los avances tecnológicos, de tal forma que se aborde el problema de la convergencia entre el entorno digital y el físico.

5.2.2. La consulta pública sobre los tipos reducidos del IVA (2012)

Con arreglo al calendario de trabajo señalado en la Comunicación de 2011, la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera abrió un nuevo proceso de consulta pública entre el 4 de octubre de 2012 y el 4 de enero de 2013, sobre «*Review of existing legislation on VAT reduced rates*». El documento sometido a discusión volvió a hacer hincapié en los efectos negativos que se imputan al mantenimiento de tipos de gravamen reducidos respecto de la neutralidad del impuesto, conforme a una visión crítica que resulta cada vez más mayoritaria.

Al plantear el tema de la comparabilidad entre los libros tradicionales y los *e-books*, la Comisión trajo de nuevo a colación el principio general de que bienes y servicios similares deben someterse al mismo tipo, planteando a continuación el debate en los términos siguientes:

In the majority of Member States books are currently subject to a reduced VAT rate, or even a super reduced or zero rate in certain Member States. Audio books can also be covered by this reduced rate.

However, there are differences amongst Member States of what is covered under the reduced rate and what is not.

An e-book could be defined in general terms as an electronic version of a printed book (or audiobook) which can be read on a computer or a specifically designed handheld device.

However, technology affects the mere nature of books, both in the physical world (paper versions are at times bundled with CD ROMs or access codes for add-ons accessible

on-line) and in the online world. In between worlds, print-on-demand services contribute to this blurring of traditional distinctions.

Is an electronic product which contains, besides the content of a printed book, background music or a video clip of an actor interpreting all or part of the text still to be considered as a similar product in the sense of the third guiding principle set out above? Moreover, e-books only function in combination with additional hard- and software, which then also adds additional features. Also, the production and distribution, and the costs related to it, of printed books and e-books are quite different.

Defining e-books for the purpose of qualifying for a reduced VAT rate is likely to be controversial as increased functionality (music, videos, live links, etc.) becomes more prevalent. Considering the increasing development of new technologies, the level of similarity between printed and electronic publications seems difficult to predict.

Como puede apreciarse, estas breves consideraciones dejan entrever algunas dudas acerca de la equivalencia entre ambos tipos de libros, dadas las funcionalidades adicionales que suelen incorporar los libros digitales, su funcionamiento necesariamente asociado a otros los elementos de hardware y software y las diferencias en cuanto a los costes de producción y distribución.

Según manifestamos en nuestra contribución a este proceso de consulta pública,²³ somos partidarios de introducir una definición precisa y uniforme de qué debe entenderse por libro electrónico a efectos de que los Estados miembros queden facultados para aplicarles los tipos reducidos previstos en su normativa interna para los libros en papel. Desde un punto de vista jurídico-formal tal definición podría reflejarse bien en el propio texto de la Directiva IVA, lo que obligaría a su correspondiente trasposición al Derecho interno de los diferentes Estados miembros, o mejor en el seno del Reglamento 282/2011 por ser esta la disposición que se ocupa específicamente de las prestaciones de servicios.

Concretamente, en respuesta a la pregunta formulada en el documento de consulta sobre cuál debería ser la definición de libros electrónicos en la normativa de la Unión Europea, propusimos este concepto:

Obra textual, escrita o leída, de contenido artístico, literario o de cualquier otra índole presentada en formato electrónico y que no sea de carácter íntegra o predominantemente publicitario. Podrá tener elementos audiovisuales y multimedia siempre que la obra presente unidad y el contenido no textual tenga carácter accesorio y no principal.

²³ RAMOS PRIETO, MARTÍN RODRÍGUEZ, MACARRO OSUNA, (2013).

Se reflejan aquí varias notas esenciales que creemos deben orientar la decisión acerca del tipo impositivo aplicable en el IVA:

1.^a Carácter unitario de la obra en su conjunto. Todos los materiales ofrecidos al usuario deben presentar una coherencia interna, por contribuir a una mejor contextualización y comprensión de la obra.

2.^a Carácter accesorio de los elementos no textuales; lo verdaderamente importante debe ser el libro en sí, es decir, la obra literaria, artística o científica tal y como fue concebida en su origen por el autor o autores. Ese debe ser el producto básico que el operador oferta al usuario, sin perjuicio de que las nuevas tecnologías permitan hoy en día completarlo con servicios, utilidades o herramientas complementarias.

3.^a Los contenidos adicionales que puedan estar incluidos no deben desvirtuar la naturaleza originaria de la obra, ni adquirir carácter principal.

4.^a Las utilidades extra que se incorporen no deben tener carácter independiente ni ser susceptibles de una comercialización totalmente al margen del libro, salvo que de por sí ese componente accesorio también sea susceptible de tributar con un tipo reducido del IVA.

En apoyo de nuestra propuesta nos servimos del ejemplo de una hipotética edición digital de la obra más universal de la literatura española (El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de La Mancha de Miguel de Cervantes y Saavedra):

En nuestra opinión, una edición digital de la novela podría incorporar, entre otros, los siguientes elementos, sin que ello supusiera la imposibilidad de aplicar el tipo de gravamen reducido:

- Traducción de la obra a otros idiomas.
- Buscador de palabras.
- Diccionario de términos de la época (arcaísmos).
- Versión audio de la obra leída por personajes famosos.
- Biografía interactiva del autor.
- Selección de escenas de películas basadas en la obra o en el autor.
- Selección de fotos de enclaves, lugares u objetos vinculados a la obra (molinos, pueblos, pozos, etc.)
- Recetario escrito y con imágenes de gastronomía castellana.
- Aplicación multimedia de preguntas y respuestas sobre el contenido del libro.

Por el contrario, consideramos que no cumplirían los criterios que antes hemos señalado la inclusión en el libro electrónico de componentes como los siguientes:

- Una película completa aunque esté basada en la propia obra, porque no sería un elemento accesorio, sería susceptible de ser comercializada como contenido independiente y, por último, se trata de un producto al que se aplica el tipo general del IVA.
- Un disco musical, incluso aunque estuviese basado en la propia obra (por ejemplo, las letras de las canciones), por idénticas razones a las señaladas en el caso anterior.
- Un juego informático, por falta de coherencia interna con la misma, además de por los otros motivos aducidos en los dos supuestos precedentes.
- Cursillo interactivo de gastronomía de la época.

5.2.3. El Plan de acción sobre el IVA (2016)

Al inicio de abril de 2016 la Comisión Europea ha lanzado su Plan de acción sobre el IVA.²⁴ Entre las razones que se aducen para tratar de revitalizar el sistema común del tributo se menciona su incapacidad para seguir el ritmo de los retos que plantea hoy la economía global, digital y móvil. La Comisión admite ahora sin tapujos que «las diferencias en los tipos del IVA entre los bienes y servicios físicos y los digitales no reflejan plenamente la realidad actual». De ahí que concluya que:

la normativa actual no tiene del todo en cuenta los avances tecnológicos y económicos. Es el caso, por ejemplo, de libros y periódicos electrónicos, que no pueden beneficiarse de los tipos reducidos de las publicaciones físicas. Esta cuestión va a abordarse en el contexto de la estrategia para el mercado único digital.

Un poco más adelante vuelve a dejar constancia del desfase de que adolece la normativa vigente:

Las normas actuales hacen que sea lento y difícil ampliar el régimen de tipos reducidos a nuevos ámbitos al tener que adoptar por unanimidad todas las decisiones. Como consecuencia de ello, la Directiva sobre el IVA se está quedando obsoleta, por ejemplo en lo relativo a los productos que están sujetos a los avances tecnológicos.

²⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a un plan de acción sobre el IVA: «Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE- Es hora de decidir», COM(2016) 148 final.

Con estas premisas la Comisión parece olvidar por fin su visión restrictiva y apostar por una asimilación entre las publicaciones electrónicas y las reflejadas en soporte físico. No en vano, en el calendario de actuaciones que cierra este Plan se contempla específicamente la adaptación del sistema del IVA a la economía digital, previéndose la adopción en 2016 de una propuesta para eliminar obstáculos al comercio electrónico transfronterizo vinculados con el IVA y garantizar que las publicaciones digitales pueden acogerse a las alícuotas reducidas.

6. DOS CUESTIONES SOMETIDAS A ENJUICIAMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La traslación de las disposiciones europeas sobre el régimen de los servicios electrónicos en el IVA al dinámico mundo del negocio editorial ha dado lugar recientemente a dos controversias ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Una interpretación conjunta de ambas sentencias puede ofrecer luz al problema que estamos planteando y nos servirá para determinar si existe o no infracción del principio de neutralidad fiscal por la no aplicación de tipos de IVA reducidos para libros electrónicos.

6.1. *¿Tienen capacidad los Estados Miembros para decidir a qué tipo de libros con soporte físico se aplican los tipos reducidos?*

Esta primera cuestión ha sido zanjada por el Tribunal de Luxemburgo en un sentido positivo en su Sentencia de 11 de septiembre de 2014, asunto C-219/13, *y*, al admitir que corresponde a los Estados miembros precisar los soportes físicos concretos para la edición o almacenamiento de libros susceptibles de acogerse a los tipos reducidos del IVA, pero siempre bajo el respeto al principio de neutralidad fiscal.

Este pronunciamiento trae causa de la cuestión prejudicial presentada con relación a la normativa de Finlandia, que dejaba fuera del tipo reducido (9 por

100 en ese momento) a las publicaciones producidas en forma distinta a la impresión o un medio equivalente. Con esta limitación se excluían los audiolibros y los libros editados por la sociedad K en forma de ficheros electrónicos almacenados en soportes físicos distintos del papel (CD, CD-ROM, memoria USB o producto equivalente), los cuales reproducen obras aparecidas originariamente de forma impresa.

El TJUE sienta en esta Sentencia varias ideas de interés. El postulado básico de que arranca su razonamiento es, justamente, que los Estados, bajo condición de respetar el principio de neutralidad fiscal inherente al sistema común del IVA, disponen de capacidad para precisar, dentro de las entregas de bienes y prestaciones de servicios enunciadas en el anexo III de la Directiva 2006/112/CE, a cuáles se aplican los tipos reducidos. Traslada al ámbito de los libros, esta tesis conlleva que corresponda a cada Estado determinar los soportes físicos que puedan beneficiarse de dichos tipos.

Esta idea es coherente con lo comentado anteriormente sobre la infracción de neutralidad fiscal que supone la utilización de tipos reducidos. Dado que supone una alteración de la configuración ideal de IVA como impuesto sobre el consumo sobre todos los bienes con un tipo único, la posibilidad de establecer un gravamen menor se configura como posibilidad, mas no como obligación. Sin embargo, si se decide optar por el establecimiento de esta tributación reducida para determinados bienes, el principio de neutralidad fiscal se erige como principal límite a la actuación de los Estados miembros.

En este sentido, recordemos que la neutralidad fiscal se opone a que las mercancías o servicios similares, que compiten entre sí en un mismo mercado, sean tratadas de modo dispar a efectos del IVA. La evaluación de la similitud ha de efectuarse teniendo en cuenta principalmente el punto de vista del *consumidor medio*, atendiendo a si los productos presentan propiedades análogas y satisfacen las mismas necesidades, de manera que las posibles diferencias existentes no tengan una influencia considerable en la decisión del consumidor medio de recurrir a una u otra opción comercial.²⁵ El Tribunal insiste en este

²⁵ Esta idea de asimilar la vertiente de la igualdad de trato del principio de neutralidad fiscal al «punto de vista del consumidor medio, evitando distinciones artificiales basadas en diferencias insignificantes» puede encontrarse en la STJUE de 10 de noviembre de 2011, *Rank Group plc*, asuntos C-259/10 y C-260/10, ap. 43.

punto en que debe tomarse como referencia al *consumidor medio de cada Estado miembro*, puesto que su apreciación puede «puede variar en función del eventual grado de penetración de las nuevas tecnologías en cada mercado nacional y del grado de acceso a los dispositivos técnicos que permiten a dicho consumidor leer o escuchar los libros almacenados en soportes distintos del papel».²⁶

Al hilo de este examen se matiza asimismo el sentido de la modificación operada por la Directiva 2009/47/CE en el apartado 6 del anexo III de la Directiva 2006/112/CE:

Al este respecto procede señalar que, como también indicó la Comisión en la vista, ni el tenor de la Directiva 2009/47 ni los trabajos preparatorios que la precedieron indican que el legislador de la Unión, al modificar el número 6 del anexo III de la Directiva IVA, quisiera obligar a los Estados miembros a aplicar un tipo reducido de IVA idéntico a todos los libros, con independencia del soporte físico en el que se editen.

Con estos argumentos se concluye que incumbe tribunal nacional esa ponderación del punto de vista del consumidor medio de su país respecto a si los libros editados en papel y los editados en otros soportes físicos son productos equiparables. En la medida en que factores como el tipo y las propiedades técnicas de soporte físico empleado o el contenido del libro sean determinantes de la elección del consumidor medio, tendrá justificación que no se aplique el tipo reducido previsto para los libros impresos. Si, en cambio, estas circunstancias presentan escasa o nula influencia en la elección de adquirir libros en formato no impreso, por cuanto el interés del adquirente se refiere básicamente al contenido similar de los libros cualquiera que sea su forma de soporte o propiedades, el Tribunal estima que la aplicación selectiva de una alícuota reducida del IVA no sería respetuosa con el principio clave del impuesto.

En virtud de lo anterior la Sentencia declara lo siguiente:

Procede interpretar el artículo 98, apartado 2, párrafo primero, y el anexo III, número 6, de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, modificada por la Directiva 2009/47/CE del

²⁶ Conclusiones del Abogado General MENGOTZI, presentadas el 14 de mayo de 2014, asunto C-219/13, *K Oy*, ap. 54.

Consejo, de 5 de mayo de 2009, en el sentido de que no se oponen, a condición de que se respete el principio de neutralidad fiscal inherente al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, extremo que incumbe comprobar al tribunal nacional, a una normativa nacional como la controvertida en el procedimiento principal, que somete los libros impresos a un tipo reducido del IVA y los almacenados en otros soportes físicos, como un CD, un CD-ROM o una memoria USB, al tipo normal de dicho impuesto.

La afirmación del TJUE es clarificadora, pues no reconoce la libertad de los Estados miembros para establecer los tipos reducidos que consideren convenientes dentro de las posibilidades de la Directiva. Por el contrario, precisa que esta no se opone a dicha aplicación de gravámenes inferiores para distintos productos, pero siempre que se respete la neutralidad, es decir, que no se afecte a la competencia de un sector económico dando un trato desigual a los distintos agentes que satisfacen las necesidades de los usuarios.

Es conveniente destacar que esta visión del consumidor medio, debiendo ser apreciada por el Tribunal en un marco estrictamente nacional, fue objeto de investigación parcial por parte de la Comisión Europea. En el año 2012, la Comisión Europea publicó el documento *«Economic Study on Publications on all Physical Means of Support and Electronic Publications in the context of VAT»*,²⁷ en el que se hacía un análisis económico en términos de elasticidad cruzada y de grado de sustitución de los *e-books* y las publicaciones en formato físico-papel.

Las conclusiones iniciales podrían parecer contrarias a las tesis que estamos manteniendo. El estudio concluye que los sectores de las publicaciones en papel y electrónicas constituyen dos mercados distintos, dada la percepción del consumidor de la diferencia de precio existente entre ambos y de las funciones que ofrecen uno y otro.²⁸ Debemos tener en cuenta que se trata de un estudio realizado a nivel de toda la UE, y no desvirtúa el encargo que hace el TJUE al tribunal nacional en cuestión para apreciar esta similitud entre ambos productos en su territorio específico. Además, es interesante destacar algunas de las ma-

²⁷ TAXUD/2012/DE/339, *Economic Study on Publications on all Physical Means of Support and Electronic Publications in the context of VAT*, Final Report.

²⁸ El grupo de trabajo incide en tres elementos técnicos que hacen a los libros electrónicos diferentes: almacenamiento, compatibilidad con dispositivos electrónicos y accesibilidad. TAXUD/2012/DE/339, p. 137.

tizaciones o de los criterios analizados que permiten relativizar esta conclusión general a la que llega el estudio, pues será esencial para nuestra argumentación en el siguiente apartado. Las elasticidades cruzadas y la capacidad de libros electrónicos y en papel de satisfacer una misma necesidad varían considerablemente en el supuesto de los consumidores que tienen acceso a un dispositivo electrónico de reproducción. En este supuesto, su reacción cuando el precio de los libros electrónicos varía es muy superior a la que manifiestan los usuarios que no tienen dichos dispositivos, debido fundamentalmente a la barrera tecnológica con que se encuentran muchos ciudadanos.

Esta conclusión nos permite adelantar una primera reflexión: los esfuerzos de la Comisión Europea por implantar la mencionada «Agenda Digital» deberían ir minimizando esa brecha tecnológica, de tal manera que el número de usuarios que tuvieran acceso a los dispositivos de reproducción sin problemas fuera mayor. Esto incide en el argumento que planteamos anteriormente sobre los principios o intereses que pueden hacer ceder al principio de neutralidad con la introducción de un tipo reducido. El fomento de la cultura alcanza en igual medida con los libros en papel que con los electrónicos a aquéllos consumidores que no sufren la brecha digital. El hecho de que aún exista una mayoría de usuarios que haga que estos mercados no puedan considerarse en competencia directa debería ser, de hecho, el objetivo a superar por la Comisión Europea.

6.2. ¿Tienen capacidad los Estados Miembros para aplicar tipos IVA reducidos a los libros electrónicos, carentes de soporte físico?

Si bien en la Sentencia *K Oy* el TJUE tuvo que pronunciarse sobre la posible disparidad entre libros en papel y libros digitales en formato físico, recientemente ha debido dictaminar sobre la aplicación de un tipo reducido a los libros estrictamente electrónicos.

Pese a la aparente claridad del artículo 98.2 de la Directiva IVA, a partir de enero de 2012 dos Estados decidieron extender la aplicación del gravamen reducido sobre los libros a sus versiones por vía electrónica. Francia estableció

una alícuota del 5,5% para los «libros [...] incluidos los suministrados mediante descarga digital», mientras que Luxemburgo aplicó un tipo impositivo aún menor, el 3%.²⁹ Es especialmente remarcable el razonamiento que realiza el Gran Ducado en la exposición de motivos de la norma que introdujo este menor gravamen, donde deja vislumbrar los posibles argumentos con los que pretendía defender la legalidad de la misma. La Circular luxemburguesa afirmaba que extendía este tipo reducido a los *e-books* «por razones de neutralidad [...] en cuanto que al existir identidad de funciones no es necesario establecer una distinción entre soporte físico y soporte digital», dotándose, incluso, de legitimidad en contra de una posible impugnación de la Comisión, alegando que ésta en su COM(2011) 851 final, había reclamado la necesidad de dar respuesta a la desigualdad de trato entre productos disponibles en formatos convencional y electrónico.³⁰

De poco sirvió la justificación de que revistió Luxemburgo su iniciativa. La Comisión Europea consideró que su conducta y la de Francia eran contrarias a la Directiva IVA, y abrió sendos procedimientos de infracción, remitiendo escritos a ambos Estados donde solicitaba la adopción de medidas de corrección de esta supuesta infracción. Dado que ninguno de dichos países cambió su normativa, y que la Comisión no consideró suficientes las alegaciones que presentaron, interpuso recursos ante el TJUE, que fueron resueltos en dos sentencias en el mismo día: Sentencia del TJUE de 5 de marzo de 2015, *Comisión Europea contra República Francesa*, asunto C-479/13, y Sentencia del TJUE de 5 de marzo de 2015, *Comisión Europea contra Gran Ducado de Luxemburgo*, asunto C-502/13.

En ambos casos la acusación de la Comisión siguió las mismas líneas argumentales y que hemos venido exponiendo en nuestro trabajo. La descarga o visionado en *streaming* de un libro en formato electrónico es un servicio por vía electrónica, por lo que la aplicación de un tipo reducido es incompatible con el art. 98.2 de la Directiva, en relación con los anexos II y III, y con el desarrollo de ambos recogido en el Reglamento n° 282/2011.

²⁹ No vamos a entrar a analizar los argumentos que aporta Luxemburgo para poder introducir un tipo reducido inferior al 4%, como hace para los libros en papel, en base al art. 114 de la Directiva IVA, ya que lo que preocupa a nuestro estudio es la aplicación de ese gravamen inferior a los libros electrónicos, y no la medida de esta alícuota específica.

³⁰ Sentencia del TJUE *Comisión contra Luxemburgo*, ap. 21.

Debemos traer a colación el criterio de interpretación estricta que sigue el TJUE en lo relativo a las excepciones al régimen general IVA. De acuerdo con éste, el alcance de las exenciones y los tipos reducidos deben interpretarse de manera estricta, lo que implica que no se permite extender su ámbito de aplicación, pero tampoco pueden utilizarse reglas interpretativas que las vacíen de contenido.³¹ La justificación que encontramos a este criterio es el respeto al principio de neutralidad fiscal. Pese a que la Directiva lo vulnera expresamente al establecer exenciones o tipos reducidos, se procura minimizar esta infracción limitándola a los términos precisos de la letra de la norma, sin posibles extensiones a otros casos (vertiente restrictiva del criterio de interpretación), pero sin que un exceso de celo pueda vaciar de contenido estas reglas. Así, el TJUE debía plantearse si la introducción de un tipo reducido para los libros electrónicos estaba permitido por la Directiva IVA y por una interpretación neutral de la misma o, por el contrario, excedía de sus postulados e iba más allá de la excepción estricta permitida por la normativa armonizada.

El TJUE ha optado por la solución que parece más aséptica: atender a la literalidad de la norma. Afirma que el anexo III de la Directiva exige que los libros estén en soporte físico para poder beneficiarse de un tipo reducido, no cumpliendo este requisito el hecho de tener que reproducir un *e-book* en un ordenador o dispositivo digital.³² Aplicar este tipo reducido a un libro por vía electrónica es, para el Tribunal, extenderlo más allá de lo establecido en la norma, así como una infracción clara del art. 98.2 de la Directiva, por considerarse los *e-books* como servicios prestados por vía electrónica. Esta interpretación literal no se ve menoscabada porque los libros electrónicos puedan cumplir la finalidad de facilitar el acceso a bienes y servicios con fines sociales o culturales a través de tipos reducidos, que se pretende con sus homólogos en formato fi-

³¹ La utilización de este criterio de interpretación estricta para los tipos reducidos puede observarse, entre otras, en la STJUE de 17 de enero de 2013, *Comisión Europea contra Reino de España*, asunto C-360/11, ap. 20:

«De las anteriores consideraciones se deriva que, como alega la Comisión, las disposiciones del Derecho de la Unión que permiten la aplicación de un tipo reducido de IVA deben ser objeto de una interpretación estricta, en la medida en que reconocen a los Estados miembros una posibilidad que supone una excepción al principio de aplicación del tipo normal. Por otro lado, dado que no contienen ninguna remisión expresa al Derecho de los Estados miembros, los puntos 3 y 4 del anexo III de la Directiva 2006/112 deben recibir en toda la Unión una interpretación autónoma y uniforme».

³² STJUE *Comisión contra Francia*, aps. 26 y ss. STJUE *Comisión contra Luxemburgo*, aps. 34 y ss.

sico.³³ Tampoco es relevante el argumento esgrimido por Francia de que el menor gravamen se aplicarían exclusivamente a los libros «homotéticos: que son libros similares a los impresos o a los suministrados en otro soporte físico, de los que únicamente se diferencian por algunos elementos inherentes a su formato».³⁴ El TJUE no admite estos argumentos, y se pliega ante la claridad y el carácter taxativo de la norma: la Directiva no consiente tipos reducidos para servicios electrónicos.

Sin embargo, aún no hemos hablado de la potencial incompatibilidad de esta conducta con el principio de neutralidad fiscal y con el de igualdad de trato. Fue el Gran Ducado de Luxemburgo el que hizo un mayor énfasis en esta línea de defensa ante el Tribunal. Y no nos hemos referido a este principio porque la respuesta del TJUE no es nada clarificadora. Por el contrario, el Tribunal no ve necesario profundizar en si existe una verdadera infracción de neutralidad fiscal y si los libros electrónicos satisfacen las mismas necesidades del consumidor medio que un libro en formato físico que se beneficie de un tipo reducido (sea en papel o digital en soporte tangible). Aun cuando existiera tal infracción, el principio de neutralidad fiscal no es un principio general del Derecho de la UE que pueda contradecir una norma de Derecho derivado. Por ello, el TJUE afirma lo siguiente:

En efecto, el principio de neutralidad fiscal no permite ampliar el ámbito de aplicación de un tipo reducido del IVA si no se ha dispuesto así en términos inequívocos.³⁵

El art. 98.2 y el apartado 6 del anexo III de la Directiva son inequívocos. No obstante, esto no implica que no exista infracción de neutralidad fiscal, sino únicamente que si la hubiera, al ser consagrada por la Directiva, deviene firme. Distinto sería el caso si la contradicción con la neutralidad fuera considerada como una vulneración del principio de igualdad de trato y no discriminación, o que los citados artículos de la Directiva fueran contrarios a los Tratados. Ambas hipótesis fueron planteadas por Luxemburgo para defender la legalidad de su

³³ STJUE *Comisión contra Francia*, ap. 32.

³⁴ STJUE *Comisión contra Francia*, ap. 18.

³⁵ STJUE *Comisión contra Luxemburgo*, ap. 51, donde cita la STJUE de 15 de noviembre de 2012, *Zimmermann*, asunto C-174/11.

actuación. De nuevo, y como ocurre con el principio de neutralidad, la justificación para desestimar estas alegaciones no conlleva un análisis del fondo, sino que son razones de carácter procedimental las que llevan al TJUE a no tenerlas en consideración:

En efecto, un Estado miembro no puede, si una disposición del TFUE no lo autoriza de forma expresa, invocar eficazmente la ilegalidad de una directiva de la que es destinatario como motivo de oposición frente a un recurso por incumplimiento basado en la inejecución de dicha directiva. Sólo podría ser de otro modo si el acto de que se trata adoleciera de vicios especialmente graves y evidentes hasta el extremo de poder ser calificado de acto inexistente, vicios cuya existencia no alega el Gran Ducado de Luxemburgo.³⁶

De haber considerado la restricción de los tipos reducidos a los libros electrónicos contraria al principio de igualdad de trato o al artículo 110, Luxemburgo debería haber utilizado los medios de impugnación de actos de Derecho derivado en tiempo y forma. De acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal, citada en la propia Sentencia, no es posible argumentar en contra de una infracción de una norma la propia ilegalidad de esta última, ya que pudo ser recurrida con anterioridad. Estos motivos procesales, perfectamente válidos, nos impiden conocer la opinión del Tribunal sobre el fondo de la cuestión. Cabría plantearse la solución que habría adoptado de haber sido requerido a través de los cauces procedimentales correctos.

En este sentido, estamos a la espera de conocer la respuesta que debe dar el TJUE a una consulta prejudicial interpuesta por el Tribunal Constitucional Polaco en la que se plantea si el art. 98.2 de la Directiva en relación con el punto 6 del Anexo III debe ser considerado nulo por infringir el principio de neutralidad fiscal.³⁷ Por desgracia, a la luz de lo afirmado en la citada *STJUE Comisión contra Luxemburgo*, la apelación en exclusiva a la neutralidad fiscal y no a la igualdad de trato, que sí es un principio general del Derecho de la UE, puede que permita al TJUE la misma escapatoria formal sin entrar en el fondo de la cuestión: el principio de neutralidad no tiene fuerza, por sí solo, para contradecir una norma de Derecho derivado inequívoca.

³⁶ *STJUE Comisión contra Luxemburgo*, ap. 56.

³⁷ Petición de decisión prejudicial planteada por el Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional de Polonia) el 20 de julio de 2015 — Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), asunto C-390/15.

Los motivos formales y procedimentales no deben limitar nuestra reflexión. En la Sentencia *K Oy* el Tribunal afirmaba que cuando la Directiva posibilita a un Estado miembro la introducción de tipos reducidos para determinados productos, éste puede limitar su aplicación sólo a algunos siempre que se respete el principio de neutralidad. Es decir, siempre que los productos que podrían también beneficiarse del menor gravamen y no lo hacen, no sean competidores directos de los que sí tributan a un tipo reducido desde la óptica de la satisfacción de necesidades del consumidor medio. Si bien en el citado informe de la Comisión se declaraba que los mercados de libros electrónicos y en papel son diferentes, recordemos que matizábamos esta conclusión en el segmento de consumidores que tienen acceso a dispositivos digitales de reproducción. Demos un paso más. Supongamos que un Estado miembro establece el tipo reducido para los libros digitales en formato físico, para los que se requiere dicho lector informático. En tal caso, y de acuerdo con las elasticidades precio comentadas en el informe, los libros electrónicos y los libros digitales en formato físico sí podrían considerarse como un único mercado, y el consumidor medio de ambos productos podría considerarlos como sustitutivos perfectos para satisfacer sus necesidades. La infracción de neutralidad fiscal, por tanto, parece clara. Si bien este principio no tiene fuerza jurídica para modificar una Directiva, es claro que la infracción existe, y que los libros electrónicos están sufriendo una discriminación evidente respecto a sus homólogos en formato físico.³⁸

7. CONCLUSIÓN: EL ACTUAL TRATAMIENTO DE LOS LIBROS ELECTRÓNICOS EN EL IVA NO RESPETA EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD

El desarrollo de nuestro trabajo nos ha llevado a una conclusión clara: la actual regulación que impide la aplicación de tipos reducidos de IVA a los libros electrónicos es contraria al principio de neutralidad. Pese a que el TJUE entiende que la neutralidad fiscal no es un principio general del Derecho de la UE

³⁸ MACARRO OSUNA, (2016), donde se pone de manifiesto esta conclusión y se profundiza en los mecanismos de impugnación así como en otras posibles vulneraciones del TFUE.

y, por lo tanto, su vulneración no permite cambiar una Directiva si sus términos son inequívocos, las disposiciones que hemos estudiado introducen una desigualdad de trato que puede distorsionar la competencia en el sector de los libros digitales y electrónicos. La reflexión sobre la jurisprudencia del TJUE, unida a los resultados alcanzados por los estudios de la Comisión Europea, nos indican dos aspectos fundamentales que demuestran la infracción existente:

1.º Si dos bienes pueden ser objeto de un tipo de IVA reducido, sólo se puede optar por aplicarlo a uno y no a otro si no satisfacen las mismas necesidades y son sustitutivos desde el punto de vista del consumidor medio (STJUE *K Oy*).

2.º Los usuarios que tienen acceso a dispositivos de reproducción de libros digitales tienen una mayor elasticidad cruzada entre los libros en papel y los electrónicos.

Su consideración de que los distintos tipos de libros son un mismo mercado es muy relevante, ya que si un EM aplicara un tipo reducido a los libros digitales en formato físico y no a los prestados por vía electrónica estaría discriminando un producto que es considerado similar por parte de los consumidores. Además, parece difícil afirmar que un mismo archivo informático, reproducido en el mismo dispositivo, se considere como dos productos distintos según se introduzca en dicho dispositivo a través de una descarga o a través de un USB o un CD. La infracción de neutralidad fiscal, en su vertiente de igualdad de trato, queda así constatada.

No es la única crítica que nos merece esta regulación. Hemos de tener en cuenta que todo tipo reducido es una infracción de la neutralidad del IVA. Esta vulneración se debe al fomento de determinados intereses o principios que el legislador considera que deben prevalecer. En el caso de los libros, parece indudable que el fomento de la cultura, interés que provoca el tipo reducido, puede alcanzarse de igual forma con cualquiera de sus formatos. Es más, de acuerdo con la Agenda Digital Europea, esta discriminación resultaría totalmente contraria a otro de los intereses que está manifestando la propia Unión Europea en los últimos años.

La Comisión Europea parece haber reconocido la incongruencia de esta regulación. No obstante, y pese a que ha propuesto en numerosas ocasiones su

modificación, ha manifestado su oposición a que los Estados miembros puedan solucionar por la vía de los hechos esta deficiencia. Es exigible la rectificación de la normativa que impide aplicar un tipo reducido a los libros electrónicos, siempre que estos respondan al concepto de libro que hemos formulado en este trabajo, y no supongan productos diversos con funcionalidades distintas. Reclamamos, por ello, la modificación de la regulación actual, para hacerla coherente con los intereses que la motivan y, sobre todo, para que sea respetuosa con el principio clave del IVA, la neutralidad fiscal.

8. BIBLIOGRAFÍA

- EGGERT MÖLLER, M. E., (1967) «On the value-added tax in Denmark and the European Economic Community and renaissance of tax neutrality», *Bulletin for international fiscal documentation*, Vol. 21, IBFD, Amsterdam.
- GARCÍA NOVOA, C. (2012), «La Deducción en el IVA», *Noticias de la Unión Europea*, nº 331.
- GROVES, H. M. (1948), «Neutrality in taxation», *National Tax Journal*, National Tax Association, Washington DC.
- Informe sobre el impacto del comercio electrónico en la fiscalidad española* (2000), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. http://www.ief.es/recursos/publicaciones/libros/blancos_comercio_electronico.aspx
- MACARRO OSUNA, J. M. (2015), *El principio de neutralidad fiscal en el IVA*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- MACARRO OSUNA, J. M. (2016), «Non-Reduced Rates for E-Books: Has the ECJ Allowed a Violation of Fiscal Neutrality?», *International VAT Monitor*, Vol. 27, nº4, IBFD, Ámsterdam.
- OCDE (2014), *Cómo abordar los desafíos fiscales de la Economía Digital, Proyecto OCDE/G20 de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios*. <http://www.oecd.org/ctp/Action-1-Digital-Economy-ESP-Preliminary-version.pdf>
- OCDE (2015), *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241046-en>
- RAMOS PRIETO, J. (2012), «El comercio electrónico y el IVA: problemas del régimen de las operaciones realizadas por vía electrónica», en LASARTE ÁLVAREZ, J., DI PIETRO, A. (Directores), ADAME MARTÍNEZ, F. D., CARINCI, A. (Coordinadores), *Observaciones al Libro Verde de la Comisión y propuestas sobre el futuro del IVA*, Mergablum, Sevilla, págs. 236-258.
- RAMOS PRIETO, J., ARRIBAS LEÓN, M. (2007), «El Impuesto sobre el Valor Añadido y el comercio electrónico. El régimen especial aplicable a los servicios prestados por vía electrónica». *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, núm. 15, págs. 11-59.

- RAMOS PRIETO, J., MARTÍN RODRÍGUEZ, J. M., MACARRO OSUNA, J. M. (2013), «Consulta pública acerca de la revisión de la legislación vigente en materia de tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido: observaciones respecto de la tributación de los servicios electrónicos», Contribución al proceso de consulta pública abierto por la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea (08/10/2012 a 04/01/2013) «*Review of existing legislation on VAT reduced rates*». http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2012_vat_rates_en.htm
- SALVINI, L. (1997), «La detrazione IVA nella Sesta Direttiva e nell'ordinamento interno: Principi Generali» en *Studi in onore di Victor Uckmar*, Tomo Primo, CEDAM, Padova.
- TESAURO, F. (2001), *L'imposta sul valore aggiunto*, UTET, Torino.
- WESTBERG, B. KRISTOFFERSSON, E. (2012), «Deductions in EU VAT Law», en ECKER, M., LANG, M., LEJEUNE, I., *The Future of Indirect Taxation: Recent Trends in VAT and GST Systems Around the World*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn (The Netherlands).

Análisis del impacto del sistema español de arrendamiento fiscal sobre la actividad del sector naviero

Celina González Mieres
Universidad de Oviedo

Cristina López Duarte
Universidad de Oviedo

Marta M. Vidal Suárez
Universidad de Oviedo

Resumen:

El presente estudio analiza el impacto del Sistema Español de Arrendamiento Fiscal (SEAF) en la actividad desarrollada por los astilleros españoles en términos de volumen de producción y proyección geográfica del mercado final. El sector naval español inició en la década de los 80 del pasado siglo un fuerte proceso de reconversión dilatado en el tiempo que implicó la necesidad de transformar y modernizar una actividad que en España había representado tradicionalmente un motor industrial muy significativo en determinadas regiones. Entre los instrumentos de carácter institucional desarrollados al objeto de favorecer la competitividad y expansión internacional del sector destaca el Sistema Español de Arrendamiento Fiscal, de aplicación en nuestro país desde el pasado 2002. El SEAF es un sistema jurídico-financiero que permite a los armadores adquirir buques con una notable reducción en el precio final fruto de la aplicación de determinados beneficios fiscales. La Comisión Europea consideró que la primera versión de este sistema constituía una ayuda de estado contraria al derecho europeo. Si bien esta decisión de la Comisión fue anulada posteriormente por el Tribunal General de la Unión Europea, el proceso jurídico ha tenido un fuerte impacto negativo en la actividad del sector.

Abstract:

This article analyzes the impact of the Spanish tax lease scheme on the Spanish shipbuilding industry in term of both figures/activity volume and geographical scope. The Spanish shipbuilding industry went through a deep restructuring process in the last decades of the XX Century. Through this process huge investments were developed as to renovate and technically develop a traditional industry. The restructuring process was particularly relevant for some regions whose economy, gross product and employment were highly dependent on this industry. Different institutional programs and tools were developed in order to boost the Spanish shipyards' degree of competitiveness and internationalization, among them, the Spanish tax lease scheme. This is a legal-financial scheme that allows final ship owners to buy ships at a discount by benefiting from different tax advantages. The European Commission decided that the first version of this scheme constituted state aid and, therefore, was not legal. Although the General Court of the European Union annulled the Commission's decision, this legal process has negatively influenced the industry's activity.

Palabras clave:

Sistema Español de Arrendamiento Fiscal, construcción naval, astillero, Unión Europea.

Keywords:

Spanish tax lease scheme, shipbuilding, shipyard, European Union.

1. INTRODUCCIÓN

La supervivencia y, en su caso, crecimiento de las empresas españolas que desarrollan su actividad en el sector de la construcción naval pasa necesariamente por la expansión internacional de las mismas. La proyección fuera de nuestras fronteras requiere, a su vez, del incremento de la competitividad de las empresas españolas frente a los rivales procedentes de terceros países, en particular, los procedentes del sudeste asiático. Al esfuerzo realizado por las propias empresas del sector en aras de incrementar su competitividad a través de procesos de reorientación estratégica y la realización de fuertes inversiones en investigación y desarrollo, se han unido las instituciones mediante la articulación de un amplio abanico de instrumentos dirigidos a promover el crecimiento internacional de las empresas españolas, en general, y las empresas del sector naval, en particular. El diseño y desarrollo del Sistema Español de Arrendamiento Fiscal (SEAF) constituye un hito en este proceso a cuyo estudio dedicamos el presente trabajo.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar se lleva a cabo una breve aproximación al sector de construcción naval en España en las décadas previas a la entrada en vigor del SEAF, al objeto de contextualizar el desarrollo y aplicación de este sistema como instrumento dirigido a incrementar la competitividad y proyección internacional de los astilleros españoles. En el marco del siguiente epígrafe se analiza el contenido y funcionamiento del SEAF, así como los obstáculos a los que se han enfrentado los astilleros e inversores españoles fruto de su potencial incompatibilidad con los contenidos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) relativos al libre comercio entre los estados miembros. Se analiza, a continuación, el efecto de este sistema de financiación sobre la evolución de la actividad los astilleros españoles. El trabajo concluye con unas breves reflexiones al respecto.

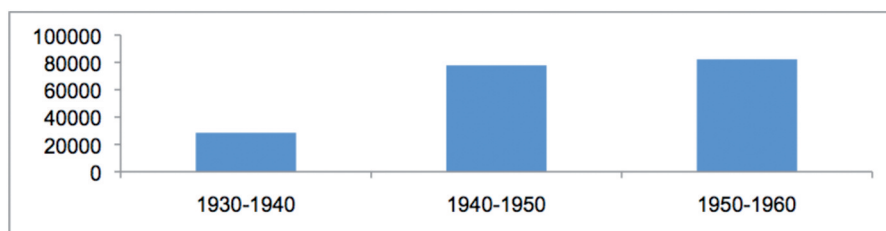
2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA CREACIÓN DEL SEAF: EL SECTOR NAVAL ESPAÑOL ANTES DE 2002

El sector de construcción naval español puede ser definido como una industria de síntesis y ensamblaje que fabrica un producto singular, difícilmente estandarizable, de elevado valor unitario y largo periodo de producción y muy sensible al ciclo económico (CEREZO, 2004; SUAZ, 2012).

Se trata de una industria que desde mediados de los años 80 viene realizando un importante esfuerzo de reconversión, principalmente mediante el ajuste de las plantillas propias, la externalización de costes y la consecuente utilización intensiva de empresas de la industria auxiliar. Consecuencia de ello, cabe afirmar que el sector está en la actualidad integrado por dos tipos de empresas claramente diferenciados no solo en lo que a la actividad que desarrollan se refiere, sino también al perfil de plantillas de empleados que presentan: de un lado, los astilleros (empresas tractoras), encargados del diseño de los proyectos y la construcción de los buques, cuyas plantillas se caracterizan por una elevada formación y cualificación, mayor edad media y superior grado de estabilidad en el empleo. Del otro, las empresas de la industria auxiliar suministradoras de equipos, componentes y servicios que cuentan con trabajadores más jóvenes y menos cualificados cuyos contratos son altamente inestables al depender en gran medida del ciclo que atraviese en cada momento el sector.

Una primera aproximación a la evolución del sector en nuestro país durante el pasado siglo XX nos lleva a la época franquista y a una etapa de crecimiento de la actividad cimentada en las políticas articuladas por el gobierno. En concreto, la demanda de nuevas unidades realizadas por los armadores resultaba altamente dependiente de la política de crédito y las diferentes leyes de crédito naval dirigidas, principalmente, a favorecer el crecimiento y desarrollo del sector pesquero en nuestro país. En el Gráfico 1 se puede observar el importante incremento que experimentó la producción del sector naval entre 1930 y 1960, así como el fuerte incremento que se produjo en el volumen de toneladas construidas en pesqueros de altura y gran altura tras la promulgación de la Ley de Crédito de 1939, llegando casi a triplicar el volumen de producción en el marco de dos décadas.

Gráfico1: Toneladas de Registro Bruto construidas durante el periodo 1930-1960 en el sector naval español



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en SINDE (2008).

Sin embargo, este gran crecimiento de la construcción naval durante el periodo 1940-1960 no se vio acompañado de un desarrollo tecnológico paralelo. La política proteccionista y de fomento de la industria nacional adoptada por el estado español no se complementó con un plan de I+D dirigido a favorecer el desarrollo de tecnologías propias, lo que muy probablemente supuso una pérdida de competitividad importante en las décadas posteriores (SINDE, 2008).

De hecho, en la década de los ochenta del pasado siglo, el sector naval español se vio abocado a un fuerte proceso de reconversión que se dilató en el tiempo e implicó la necesidad de transformar y modernizar una actividad que en España tradicionalmente había representado un motor industrial muy significativo en determinadas regiones (Noroeste y Cornisa Cantábrica, Levante y Andalucía). Desde mediados de la década de los setenta este sector tuvo que hacer frente a un doble reto, de un lado la caída de la demanda interna y el incremento de la competencia consecuencia de la crisis del transporte marítimo a nivel internacional. Del otro, la entrada unos años más tarde de España en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) que obligaba a las empresas del sector a adaptarse a la normativa comunitaria y a abrir su mercado interior al resto de los constructores europeos (LÓPEZ Y FARIÑA, 2012). Es en este contexto que en 1985 nace Pequeños y Medianos Astilleros Sociedad de Reconversión S.A. (PYMAR) al objeto de integrar, representar y defender los intereses de los pequeños y medianos astilleros privados españoles. PYMAR se erige en un órgano de gestión del sector que coordina e impulsa las decisiones adoptadas de común acuerdo por sus socios. Su misión es contribuir a la mejora competitiva

de los astilleros privados españoles, atendiendo a las necesidades de financiación de sus proyectos y sirviendo de interlocutor con las diferentes administraciones nacionales y europeas —esta última actividad resultará particularmente relevante en el diseño y defensa ante las instituciones europeas del SEAF, según se verá más adelante. En la actualidad agrupa a 19 astilleros que si bien son competidores directos, comparten objetivos estratégicos comunes.

Un dato especialmente representativo de las dificultades que atravesó el sector tras la incorporación de España a la CEE es la reducción progresiva y constante desde el año 1986 y hasta el año 2002 de la plantilla de trabajadores del conjunto de astilleros españoles. Dicha plantilla quedó reducida a una cuarta parte, pasando de más de 10.000 trabajadores en el año 1986 a tan sólo unos 2.500 en 2002 (Informe Gerencia Sector Naval, 2002). Durante los primeros años de la reconversión (1984-1987) la actividad fue muy reducida quedando muy lejos de los objetivos previstos, debido fundamentalmente a la deprimida situación del mercado de buques mercantes y al reducido nivel de ayudas al sector existente en España en relación con otros países competidores. Es a partir de 1988 cuando se llega a un nivel de producción relativamente estable y dentro de los objetivos establecidos. La crisis de contratación del bienio 1992-1993 dio origen, sin embargo, a un importante descenso de producción en los años 1993 y 1994, que comenzó a recuperarse a mediados de la década, consolidándose en los últimos años de la misma. Debe matizarse que dicha recuperación se produjo con un cierto retardo en los astilleros privados respecto a los del sector público.

Finalmente, una nueva crisis en la contratación en el bienio 1998-1999 provocó una fuerte caída en la producción a comienzos del 2000, reduciéndose los niveles de ocupación de la capacidad instalada al 75% aproximadamente (Informe Gerencia del Sector Naval, 2000). En el Gráfico 2 se puede observar la evolución de la producción del sector de construcción naval en términos de Arqueo Bruto Compensado —más utilizado en el sector en su término anglosajón: Compensated Gross Tones (CGT)—, medida establecida por la OCDE al objeto de aproximar la cantidad de trabajo necesario para construir un buque en función del tamaño del mismo (expresado en toneladas brutas) y el grado de sofisticación (aproximada por un coeficiente creciente con la complejidad del tipo

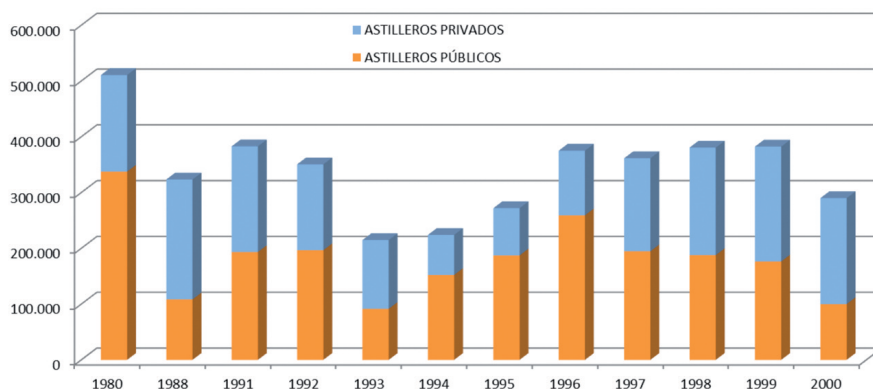
de buque). La consideración de la CGT inherente a un buque/contrato permite una aproximación relativa o ponderada que facilita la realización de comparativas más ajustadas a la realidad que las inherentes al mero número de buques/contratos. Resulta posible constatar un importante retroceso del sector en el marco de las dos décadas consideradas. Si bien se produjo una cierta recuperación durante la segunda mitad de la década de los 90, en ningún caso se recuperaron los niveles de producción alcanzados durante los años setenta.

Tal y como apunta CEREZO (2004), parte de las dificultades enfrentadas por el sector naval español tiene su origen en los instrumentos de carácter financiero contemplados por el Real Decreto (RD) 442/1994 sobre primas y financiación a la construcción de buques. Tales dificultades se derivan de la actitud dilatoria de los servicios de la Comisión Europea al aprobar la modificación de tal RD dirigida a adaptar las condiciones de los préstamos al sector a las del nuevo acuerdo sectorial sobre créditos a la exportación de buques de la OCDE (años 2000), incorporado al derecho comunitario por decisión del Consejo del 22 de julio de ese mismo año.

El fuerte proceso de reconversión industrial llevó a numerosas empresas del sector a optar por la diversificación hacia nuevas áreas de negocio y segmentos de mercado que demandan buques de gran tamaño, alta complejidad y elevado valor añadido. El desarrollo y sofisticación tecnológicos se erigen en la principal fuente de ventaja competitiva ante la falta de competitividad frente a los constructores asiáticos en el segmento de mercado en el que éstos se centran: productos de reducido valor añadido comercializados en el mercado siguiendo una marcada estrategia competitiva de liderazgo en costes y reducido precio final. No obstante, seguir dicha estrategia de diferenciación por parte del sector naval español ha supuesto una importante reducción en la capacidad productiva y el empleo (VALDALISO, 2003).

Tal y como se recoge en LÓPEZ-DUARTE ET AL (2015), al esfuerzo realizado por las empresas del sector al objeto de afrontar el proceso de reconversión se ha unido el apoyo institucional articulado en torno al desarrollo de determinados instrumentos dirigidos a promover y fomentar la competitividad internacional de las navieras españolas, entre los que cabe destacar el Sistema Español de Arrendamiento Fiscal (SEAF), también conocido como *tax lease*.

Gráfico 2: Evolución de la producción del sector de construcción naval español (1980-2000) —CGT construida



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por Gerencia Sector Naval (2000).

3. EL SISTEMA ESPAÑOL DE ARRENDAMIENTO FISCAL

3.1. Una primera aproximación al concepto

El SEAF, en su primera versión, es un sistema jurídico-financiero-fiscal diseñado *ad hoc* para la realización de transacciones vinculadas a la construcción y comercialización de buques. El mismo se estructura en torno a (I) una compleja red de contratos entre las diferentes partes implicadas y (II) la utilización conjunta y combinada de diferentes medidas fiscales individuales recogidas en la legislación española. En última instancia, el sistema genera una serie de ventajas fiscales que redundan en beneficio no sólo de las propias empresas del sector, sino también de terceras empresas o grupos empresariales ajenos al mismo que actúan como intermediarios y/o inversores.

Así, en el marco de la transacción de un buque, entre el astillero que lo construye (fabricante-vendedor) y el armador o empresa naviera que lo adquiere (cliente final) se interpone una compleja estructura jurídica y financiera organizada por un banco en la que participan una sociedad de arrendamiento

financiero o *leasing* y diversas empresas/inversores agrupados a través de una Asociación de Interés Económico (AIE).

De forma resumida, el sistema supone que la empresa naviera no compra el buque directamente al astillero, sino a la mencionada AIE que es la encargada de financiar la construcción del buque y adquirir la nave al astillero. Posteriormente, y con la intermediación de la empresa de *leasing*, la AIE realiza un contrato de arrendamiento con el armador o cliente final en el que se incluye una opción de compra. Dicho arrendamiento «a casco desnudo» implica un contrato de alquiler por el que la agrupación cede plenamente la gestión y explotación del buque al armador —véase la Figura 1.

Los beneficiarios directos de la operación son las empresas navieras, en tanto que logran una notable reducción en el precio final de adquisición del buque, y las empresas participantes en la AIE, en tanto que logran una importante disminución de su factura fiscal. Los beneficiarios indirectos de la operación son los astilleros españoles, cuya competitividad frente a rivales procedentes de terceros países se ve notablemente incrementada fruto de la reducción en el precio de venta del buque a cliente final.

Tales beneficios se derivan de la aplicación conjunta de diferentes medidas fiscales individuales cuya combinación genera, en última instancia, una notable reducción en la factura fiscal de las diversas empresas implicadas. En concreto, las diferentes medidas individuales que se combinan en el SEAF son las siguientes:

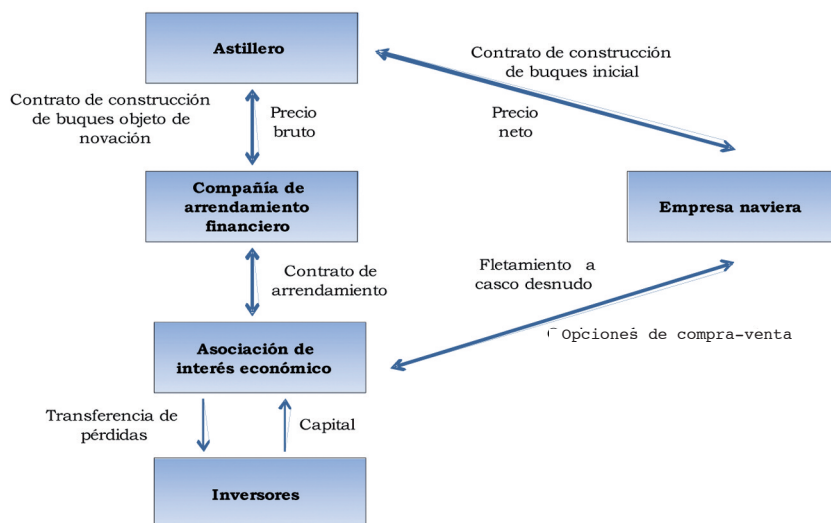
- La amortización acelerada de los activos arrendados.
- La amortización anticipada de los activos arrendados.¹
- La transparencia fiscal de la AIE.
- El régimen de Tributación por Tonelaje (TT) o *tonner leaxe*.²

En virtud del proceso de amortización acelerada, la AIE realiza una amortización completa del buque en un período particularmente corto de tiempo (entre 3 y 5 años) en relación a la vida útil del mismo. En consecuen-

¹ Véase el artículo 115, apartados 6 y 11, de la Ley del Impuesto de Sociedades.

² Véase la Ley 24/2001 de 27 de Diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Figura 1: Esquema de funcionamiento del Sistema Español de Arrendamiento Fiscal



Fuente: Comisión Europea (2013)

cia, las partidas de gasto por dotaciones anuales a la amortización resultan muy elevadas y, en última instancia, derivan en relevantes pérdidas para la AIE. Por su parte, la aplicación de la amortización anticipada³ implica que el proceso de amortización comienza antes de que el activo se encuentre en condiciones de funcionamiento o utilización; en otras palabras, la AIE inicia la amortización del buque en cuanto da comienzo el proceso de construcción del mismo.

La aplicación del principio de transparencia fiscal respecto a los miembros residentes en España implica que los resultados (beneficios o pérdidas) obtenidos por la AIE se atribuyan directamente y a prorrata a los miembros (residentes en España) que conforman la agrupación. En consecuencia, las mencionadas pérdidas fruto de la amortización acelerada y anticipada del buque repercuten directamente en las empresas que conforman la AIE, consolidándose en sus respectivas bases impositivas, compensando los beneficios generados por las actividades económicas propias de su sector de actividad y, por ende, reduciendo el monto final de los impuestos devengados por dichas actividades.

³ Su aplicación requiere la solicitud del interesado al Ministerio de Economía y Hacienda y la autorización explícita de este último.

Por último, una vez completada la amortización del buque y antes de la transmisión a la empresa naviera, la AIE abandona el régimen ordinario del Impuesto de Sociedades para optar por el régimen de Tributación por Tonelaje⁴ y, posteriormente, traspasar el buque al armador o cliente final. El TT es un método de tributación optativo al que pueden acogerse las empresas que desarrollan su actividad en el sector de transporte marítimo, autorizado por la Comisión en 2002⁵ como una ayuda de estado (ADE) compatible en virtud de las Directrices Comunitarias sobre Ayudas de Estado al Transporte Marítimo. En función del mismo, los ingresos imponible se establecen en función de la capacidad de carga o tonelaje de los buques (tonelaje multiplicado por un importe fijo particularmente reducido) en vez de en relación con la diferencia entre los ingresos y gastos. En última instancia, la aplicación de este sistema de tributación implica que la plusvalía generada por la transmisión del buque queda totalmente exenta del impuesto de sociedades, ya que la AIE está sujeta en el momento de la venta a las normas alternativas del *tonner leaxe*.

A modo de resumen, la AIE acumula los beneficios de la amortización anticipada y acelerada del buque con arreglo a las medidas del Impuesto de Sociedades y a las ventajas inherentes a la transparencia fiscal, a continuación opta por el sistema de tributación *tonner leaxe* y, una vez acogida a este sistema, transfiere la propiedad del buque a la empresa naviera con exención fiscal total de la plusvalía resultante de la transacción. La aplicación combinada de estas medidas redunda en una acumulación de beneficios fiscales cuyo importe alcanza el 25-30% del precio bruto inicial del buque. Dicho beneficio se distribuye, a su vez, entre la empresa naviera o cliente final, mediante una notable reducción en el precio de adquisición del buque, y las empresas/grupos inversores integrantes de la AIE, mediante una reducción en su factura fiscal.⁶

⁴ La legislación española relativa al régimen de TT se aplica desde 2002. Prevé un cálculo alternativo de los beneficios imponibles de las empresas navieras por sus actividades de transporte elegibles, basado en el tonelaje explotado y no en la diferencia entre ingresos y gastos.

⁵ Véase el texto íntegro de la Decisión C (2002) 582 final de la Comisión, de 27 de febrero de 2002.

⁶ El grueso de dicho beneficio (85-90%) repercute al cliente final mediante descuento en el precio de adquisición del buque, de tal forma que este resulta inferior al precio inicial en un 25-30%. El 10-15% restante se distribuye entre los diferentes miembros de la AIE.

3.2. El tortuoso camino del SEAF en las instituciones europeas

La aplicación de este sistema jurídico-financiero a la construcción y financiación de buques en nuestro país no ha estado exenta de obstáculos y polémicas; antes al contrario, el mismo ha seguido un tortuoso camino desde su primera aplicación en 2002 y hasta nuestros días. El *tax lease* en los términos definidos en el apartado anterior entró en vigor en nuestro país el 1 de Enero de 2002. Según se ha mencionado, la aplicación del sistema supuso un importante impulso a la competitividad de los astilleros españoles en el contexto internacional. En todo caso, es relevante mencionar que desde comienzos de la década del 2000 diversos países del entorno europeo diseñaron e implementaron sistemas susceptibles de ser calificados como similares al SEAF cuyos matices diferenciadores respondían a la adaptación por parte de los diferentes gobiernos nacionales a las circunstancias específicas del sector naval en sus respectivos países. El objetivo principal de estos sistemas radicaba en incrementar la competitividad en precios de los astilleros europeos al objeto de neutralizar la creciente presencia y rivalidad de las empresas no europeas, en particular, las procedentes del sudeste asiático.

Lógicamente, tales sistemas debían ser diseñados por los diferentes gobiernos nacionales respetando los contenidos de las Directrices Comunitarias sobre Ayudas de Estado al Transporte Marítimo y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En este último se incluye la prohibición explícita de las ayudas otorgadas por los Estados que afecten al comercio entre Estados miembros falseando (o amenazando con falsear) la competencia y favoreciendo a determinadas empresas o producciones.⁷ En la aplicación de estos contenidos se consideran ADE tanto las prestaciones que implican una transferencia de recursos públicos a empresas/productores (por ejemplo, las subvenciones), como las medidas que privan al Estado de ingresos al disminuir las cargas que recaen sobre las empresas (por ejemplo, determinadas exenciones fiscales). La calificación de una medida como ADE requiere el cumplimiento de todos los requisitos del artículo 107.1 del TFUE, a saber, atribución de ventaja

⁷ Véase el artículo 107 del TFUE.

patrimonial a las empresas beneficiarias, concesión por el Estado que afecte a la competencia y a los intercambios o comercio entre los estados miembros y carácter específico o selectivo de la ayuda.

En el año 2006 la Comisión Europea hizo pública una decisión⁸ contra la aplicación de lo que podríamos denominar el *tax lease* francés prohibiendo su aplicación en el futuro por considerar que su utilización vulneraba determinados principios del TFUE al afectar a la competencia y libre comercio entre los estados miembros. Con todo, es relevante mencionar que dicha decisión no exigió la devolución de las ayudas o ahorros fiscales obtenidos por las empresas/inversores en las transacciones realizadas hasta la fecha.

En el período comprendido entre 2006 y mediados de 2010 la Comisión Europea recibió diversas denuncias relativas a la aplicación del *tax lease* español procedentes de empresas individuales y asociaciones o federaciones de empresas navales, todas ellas de ámbito europeo. Las mismas manifestaban que la aplicación del SEAF en nuestro país provocaba la pérdida de contratos de construcción naval a sus miembros en beneficio de los astilleros españoles y, por tanto, afectaba al libre comercio en el marco de la UE. Fruto de estas denuncias y en el marco del citado período de tiempo, la Comisión solicitó a nuestro país en diversas ocasiones información adicional sobre el sistema (agentes económicos implicados, medidas fiscales aplicadas, importe de las transacciones y los beneficios fiscales, etc.), sin que ello derivara en una investigación formal/oficial ni afectara de forma significativa al desarrollo de transacciones en las que se aplicaba el sistema.

La denuncia interpuesta en Julio de 2010 por las asociaciones navales de 7 naciones europeas (apoyada, al menos, por una empresa a título individual) y la consecuente decisión de la Comisión en Septiembre de 2011 de incoar procedimiento formal de investigación sobre la potencial incompatibilidad del SEAF con el Derecho Europeo marcaron sendos hitos en la aplicación de este sistema y, por ende, en la evolución de la actividad económica del sector de construcción naval español. Así, la Comisión consideró en 2011 que a través del

⁸ Véase la Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2006, relativa al régimen de ayudas al sector implementado por Francia a través de la intermediación de las Groupements d'Intérêt Economique fiscales (GIEs fiscales), el equivalente a las AIE utilizadas en nuestro país.

SEAF se podrían estar llevando a cabo ayudas de estado a las Asociaciones de Interés Económico implicadas y a sus socios residentes en España, a las empresas navieras compradoras de los buques, a los astilleros constructores de los mismos e, incluso, a los intermediarios financieros (bancos y empresas de *leasing*) implicadas en las operaciones. En consecuencia, entendió que se hacía necesaria la investigación no sólo del sistema en su conjunto (enfoque global), sino de las diferentes medidas individuales que lo conformaban, ya que algunas de ellas podrían constituir una ADE incluso considerada aisladamente y no el marco del sistema (enfoque individual).

El proceso de investigación se dilató durante casi dos años en los que la Comisión recibió observaciones de las autoridades españolas y de 41 terceros, entre los que se incluyen asociaciones sectoriales y empresas españolas (astilleros, entidades financieras, inversores) que en algún momento habían participado en operaciones de SEAF, así como empresas o asociaciones de empresas de construcción naval europeas competidoras directas de los constructores españoles. La ya mencionada PYMAR, en representación del conjunto de astilleros españoles, resultó particularmente activa en el planteamiento de observaciones dirigidas a defender la legalidad del SEAF.

En Julio de 2013 la Comisión hizo pública una Decisión en la que declaró al SEAF en tanto que sistema (enfoque global) una Ayuda de Estado a las agrupaciones de interés económico y a sus inversores incompatible con el Derecho Europeo y ejecutada ilegalmente por España, prohibiendo su aplicación en el futuro y exigiendo la devolución de (buena parte de) las ayudas/beneficios fiscales obtenidos por las empresas implicadas, así como el abono de los intereses devengados desde la fecha en que se produjeron los mismos y hasta la fecha en que se produjera efectivamente la devolución. Tal exigencia de devolución afectaba únicamente a las transacciones realizadas con posterioridad al 30 de abril de 2007, fecha en la que se hizo pública la decisión definitiva sobre el ya mencionado *tax lease* francés.

En paralelo con el proceso de investigación descrito y con el desarrollo de una serie de recursos contra la decisión de la Comisión a los que se hace referencia en los siguientes párrafos, las autoridades españolas y los agentes económicos implicados iniciaron el diseño de un nuevo sistema de fi-

nanciación que contara con la aprobación explícita de la Comisión Europea. De nuevo PYMAR jugó un papel determinante en el desarrollo del nuevo sistema y en la presentación del mismo ante la Comisión que aprobó el nuevo SEAF en Diciembre de 2012; es decir, con fecha anterior a la ya mencionada Decisión de la Comisión sobre el sistema inicial —los principales rasgos distintivos del nuevo *tax lease* se recogen en el siguiente epígrafe de este trabajo—.

Según se ha mencionado, la Decisión de la Comisión fue objeto de varios recursos de anulación ante el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) —PYMAR fue uno de los agentes más activos en la interposición de los mismos—, cuyo primer fallo al respecto se produjo en Diciembre de 2015 y en contra de la Decisión adoptada por la Comisión; es decir, defendiendo la legalidad del SEAF en su versión inicial. Así, la sentencia del TGUE anula la mencionada decisión al considerar que la misma adolece de diversos errores y de una insuficiente motivación en lo que respecta a la calificación de ayuda estatal en favor de las AIE y sus inversores (se cuestiona, en concreto, el carácter selectivo de la ayuda). En lógica consecuencia, la sentencia anula, igualmente, la orden de recuperar de los inversores los presuntos beneficios obtenidos por la aplicación del SEAF. Si bien la Comisión recurrió dicho fallo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TUE) en Febrero de 2016, de forma reciente (Abril de 2016) este tribunal ha desestimado tal recurso, confirmando la sentencia del TGUE.

Si bien dicha anulación beneficia a las empresas implicadas en tanto que evita la devolución de los beneficios obtenidos, el reconocimiento explícito de la legalidad del sistema no supone su aplicación de nuevo, en tanto que, según se ha mencionado, el sector cuenta con un nuevo sistema aprobado por la Comisión a finales de 2012 cuya aplicación *de facto* se inició en 2013. De igual forma, esta anulación llega tarde para los astilleros españoles, que se vieron seriamente perjudicados en el desarrollo de su actividad no solo por la propia Decisión de la Comisión, sino por el conjunto del proceso legal. Tal y como se verá en el siguiente epígrafe.

3.3. El nuevo SEAF

Según se ha mencionado en el epígrafe anterior, a finales de 2012 la Comisión aprobó la propuesta española⁹ de una nueva versión del SEAF cuya aplicación efectiva se demoró hasta la resolución definitiva del expediente de investigación sobre el sistema inicial en Julio de 2013. La misma permite al cliente final un ahorro del 20-22% en el precio de adquisición del bien. Si bien el nuevo sistema se basa en una estructura similar al modelo inicial, varios son los elementos que lo diferencian:

- El nuevo sistema no es de aplicación específica o individualizada a buques, sino que pueden acogerse a la misma otro tipo de activos, permitiendo la aplicación de la amortización acelerada de determinados bienes siempre que su construcción requiera al menos 12 meses y se construya bajo especificaciones del cliente final (construcción por proyecto versus fabricación en serie).
- La nueva regulación se aplica con independencia del lugar de construcción del mencionado bien; es decir, es de aplicación aunque dicha construcción se lleve a cabo fuera de España.
- La aplicación del sistema no requiere de la autorización previa del Ministerio de Hacienda, siendo suficiente la mera comunicación al mismo.
- Se exige a la AIE que interviene en la operación que no limite su actividad a la mera intermediación financiera en la construcción y comercialización del buque; sino que, al objeto de que pueda acogerse al ya mencionado régimen de Tributación por Tonelaje, desarrolle alguna actividad propia del sector.¹⁰

⁹ Véase la Ley 16/2012 de 27 de Diciembre por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

¹⁰ Si bien en el mencionado enfoque individual de la investigación relativa al sistema inicial no se consideró ilegal el sistema de tributación por tonelaje, al entenderla una ayuda compatible, la Comisión sí cuestionó el que las AEI implicadas en la financiación del buque pudieran acogerse a dicho sistema, en tanto que las mismas limitan su actividad a la intermediación financiera y no desarrollan actividad alguna en el sector del transporte marítimo.

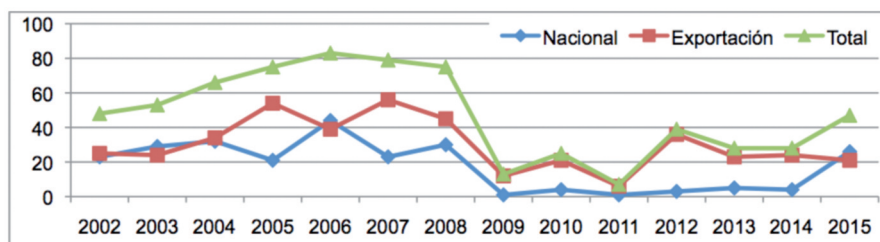
Tal y como se recoge en MARONO (2015), el nuevo *tax lease* presenta dos grandes ventajas sobre su predecesor: (I) seguridad jurídica, en tanto que cuenta con el aval de la Dirección General de Competencia y la Comisión Europea garantizando su compatibilidad con el TFUE y su respeto a las normas sobre la libre competencia y la libre circulación de bienes y suministro de servicios entre los estados miembros y (II) sencillez y rapidez en su aplicación, fruto de la eliminación de determinados trámites (i.e.: la solicitud formal del proceso de amortización anticipada por parte de la AIE al Ministerio de Hacienda y la aprobación explícita de este último).

Dicha seguridad jurídica ha quedado de manifiesto con la sentencia en primera instancia del TGUE avalando la legalidad del nuevo sistema ante el recurso interpuesto en Marzo de 2013, de nuevo por una asociación de astilleros holandeses, contra la aprobación por parte de la Comisión del nuevo SEAF.

4. LA ACTIVIDAD DEL SECTOR TRAS LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEAF

Los gráficos 3 y 4 muestran la evolución seguida desde el año 2002 (entrada en vigor del SEAF) por el volumen de nuevos contratos de construcción de buques en nuestro país y la contratación en términos de CGT. Los gráficos muestran un crecimiento sostenido en el número de contratos (principalmente procedentes de los mercados exteriores) en el período 2002-2008 que no se refleja de idéntica forma en la CGT. Así, el crecimiento más fuerte y sostenido de la CGT se concentra fuertemente en el trienio 2005-2007, apuntando a la contratación de buques de mayor tamaño y sofisticación tecnológica y, por tanto, superior valor añadido, dirigidos, principalmente al mercado exterior —las exportaciones superan el 80% de la contratación del sector en el 2005. El crecimiento del número de contratos y, particularmente, de la contratación de naves de mayor valor añadido permitió a las empresas españolas mejorar su peso relativo en el conjunto de la exportación mundial durante la primera mitad de la década del 2000 (Informe Feria ICEX, 2008), así como incrementar de forma muy significativa sus márgenes brutos de explotación y ratios de rentabilidad

Gráfico 3. Evolución del número de nuevos contratos de buques 2002-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Trimestrales editados por la Gerencia del Sector Naval y la Secretaría General de Industria y de la PYME del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (Gobierno de España).

sobre activos y fondos propios.¹¹ Considerado en su conjunto, el sector presentaba valores negativos de todas estas ratios en el año 2000, apuntando claramente a la destrucción de valor/riqueza fruto de las operaciones realizadas. De hecho, la rentabilidad sobre los fondos propios se encontraba 20 puntos porcentuales por debajo de la rentabilidad de los activos (negativa, según se ha mencionado), apuntando a elevadas ratios de endeudamiento y a un fuerte efecto palanca negativo de la deuda. Las 3 ratios (margen bruto, rentabilidad de los activos y rentabilidad de los fondos propios) toman valores positivos a partir del 2005.

El volumen de CGT contratada comienza a experimentar un período de decrecimiento en el 2008 que se refleja con un año de retardo en el número de contratos. En todo caso, tanto la contratación de naves como de CGT inician un fortísimo decrecimiento en el 2009 para tocar suelo en el 2011, fruto del drástico decrecimiento del mercado de exportación y la práctica desaparición de la demanda nacional. Entre los factores que subyacen tras este decrecimiento de la actividad en el sector se encuentran la caída de la economía global y la consecuente reducción del tráfico marítimo.¹² No obstante, se hace necesario destacar que el sector alcanza sus mínimos de contratación en 2011, coincidiendo,

¹¹ Véase la presentación sobre el sector de construcción naval (actualización correspondiente a Abril de 2016) elaborada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

¹² Véanse los informes anuales 2008-2011 sobre el sector de construcción naval publicados por la Gerencia del Sector Naval.

por tanto, con la incoación del procedimiento formal de investigación sobre el SEAF por parte de la Comisión Europea. En otras palabras, el inicio de tal procedimiento combinado con el declive del conjunto de la actividad económica sumió al sector en un drástico proceso de decrecimiento que se alargó hasta el 2014.

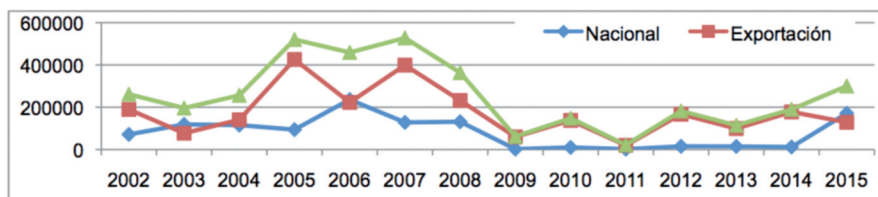
Así, tras lo que podríamos catalogar como el *año negro* del sector, se experimentó un muy ligero repunte en el bienio 2012-2013 (procedente, principalmente, del mercado exterior) que parece consolidarse en el 2014-2015; en todo caso, los datos relativos al número de contratos muestran una evolución más positiva que los de contratación de CGT, apuntando a un menor peso de las naves de mayor valor añadido.¹³ Este inicio de la recuperación coincide con el comienzo de la aplicación de la nueva versión del sistema de arrendamiento fiscal; en este sentido, se hace importante señalar que si bien el nuevo *tax lease* fue aprobado a finales del 2012, la aplicación del mismo no se llevó a cabo hasta la resolución definitiva del mencionado proceso de investigación sobre el *tax lease* en su versión inicial. De hecho no fue hasta Diciembre de 2013 que un astillero español (la empresa vasca Astilleros Balenciaga) consolidó la contratación de las primeras operaciones financiadas con el nuevo sistema. Esta situación derivó en la no aplicación de sistema alguno durante un período de 2 años con el consiguiente perjuicio para el conjunto del sector de construcción naval en nuestro país.¹⁴

En el período comprendido entre comienzo del 2002 (entrada en vigor de la aplicación de la primera versión del SEAF) y mediados del 2010 (denuncia de 7 asociaciones de construcción naval europeas), el sistema fue utilizado en un total de 273 transacciones inherentes a la financiación de la construcción y co-

¹³ Los datos muestran, no obstante, una muy desigual evolución de los dos grupos diferenciados de astilleros españoles: privados y públicos. Así, a la escasa contribución de los astilleros públicos al crecimiento experimentado hasta 2007/2008, se une un amplio período de inactividad en lo que a nueva contratación se refiere—no se adjudican ni un solo contrato entre 2008 y 2013, período posterior a la liquidación Izar y la creación Navantia— y una inferior presencia sistemática en términos de CGT que de volumen de contratos, apuntando a naves de menor tamaño, complejidad y valor añadido.

¹⁴ Fuentes del sector, entre ellas PYMAR en diversos comunicados de prensa, señalan a los astilleros holandeses como los principales beneficiarios de esta situación. Así, en el período comprendido entre 2010 y el 2013 y coincidiendo, por tanto, con la fuerte recesión del sector en nuestro país, la cartera de trabajo sectorial creció en Holanda un 80 %, apuntando a un posible trasvase de pedidos desde nuestros astilleros.

Gráfico 4. Evolución de la CGT de los nuevos contratos de buques 2002-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Trimestrales editados por la Gerencia del Sector Naval y la Secretaría General de Industria y de la PYME del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (Gobierno de España).

mercantilización de buques cuyos clientes finales fueron, principalmente, armadores extranjeros (europeos y no europeos). Cabe concluir, por tanto, que más de la mitad de los contratos realizados en este período utilizaron el SEAF como instrumento de financiación. A su vez, de los datos recogidos en los Gráficos 3 y 4 se desprende que el 60% de los buques y el 70% de la CGT contratados durante tal período responde a operaciones de exportación, lo que permite apuntar al papel del SEAF como catalizador de la internacionalización de los astilleros de nuestro país.

El monto total de las transacciones financiadas mediante el *tax lease* en este período superó los ocho mil millones de euros. Considerando promedios, durante este período se financiaron más de 28 transacciones al año cuyo importe medio superaba los 30 millones de euros —la Tabla 1 recoge las cifras del sistema—. En todas estas transacciones los astilleros encargados de la construcción de los buques eran de nacionalidad española, registrándose una única excepción relativa a un contrato de uno 6 millones de euros ejecutado por un astillero francés.

Si bien la aprobación del nuevo *tax lease* ha supuesto un importante balón de oxígeno para el sector; su impacto medio anual dista (aún) mucho del logrado por la primera versión, tal y como muestran los datos recogidos en la Tabla 1. Según datos de PYMAR, en el período comprendido entre Diciembre de 2013 y Abril de 2016 se han financiado con este sistema uno total de 27 operaciones por valor superior a los 925 millones de euros —unas 10 operaciones anuales por un importe aproximado de 350 millones de euros/año. En otras

Tabla 1: *El SEAF en cifras*

	Inicio 2002- Mediados 2011	Mediados 2011- Mediados 2013	Julio 2013- Abril 2016
Número operaciones	273		27
Importe total operaciones (millones euros)	8728		925
Valor medio operaciones (millones de euros)	31.970,6	Sin operaciones	34.259,3
Valor medio anual (millones euros)	919		370
Promedio anual operaciones	28.7		10.8

Fuente: Elaboración propia

palabras, únicamente un tercio de las operaciones de contratación se han financiado mediante este instrumento. Tampoco las ratios de rentabilidad del sector han retornado a los máximos alcanzados durante la década del 2000: los últimos datos agregados publicados por el Ministerio (año 2014), apuntan a un margen bruto medio superior al 4.5% y a rentabilidades sobre activos y fondos propios del 3.6 y 8.2% respectivamente. Este último dato, considerado conjuntamente con el relativo al incremento relativo del endeudamiento del conjunto de las empresas del sector, apunta a un fuerte efecto palanca positivo de la deuda fruto del aumento en sus dos componentes (ratio de endeudamiento y diferencia entre la rentabilidad sobre activos y tipo de interés afrontado por las deudas).

5. A MODO DE REFLEXIÓN

Los datos analizados en los párrafos y gráficos anteriores evidencian que el crecimiento (primeros años de la década del 2000) y la supervivencia (período inmediatamente posterior) del sector de construcción naval en nuestro país dependen de su proyección en los mercados internacionales. Esta, a su vez, depende del grado de competitividad de las empresas españolas en relación con sus rivales procedentes de terceros países y de su capacidad de ofertar a los clientes finales proyectos integrales que abarquen desde el diseño inicial de la

nave hasta la formación de la tripulación para el uso de la misma, pasando por la propia construcción y la articulación de instrumentos para su financiación. En nuestro país el conjunto del sector ha apostado por una estrategia de diferenciación basada en la innovación y el desarrollo tecnológico como principal ventaja competitiva, lo que deriva, a su vez, en productos finales de elevado valor añadido cuyo mercado objetivo son las naciones más desarrolladas económicamente.

En relación con los mencionados instrumentos de financiación, la primera versión del Sistema Español de Arrendamiento fiscal supuso un fuerte catalizador de la exportación del sector, aunque la utilización del mismo (y, consecuentemente, su impacto sobre la actividad del sector) se vio truncada por el proceso de investigación incoado por la Comisión Europea. Si bien las cifras aún no lo corroboran, cabe esperar que la nueva versión del *tax lease* ejerza un efecto igualmente positivo sobre tal proyección internacional.

6. BIBLIOGRAFÍA

- CEREZO PREYSLER, J.L. (2004): «El Sector de la Construcción Naval en España. Situación y Perspectivas», *Economía Industrial*, nº 355-356, págs. 185-196.
- GERENCIA DEL SECTOR NAVAL (2000-2011): Informes Anuales, Ministerio de Industria, Energía y Turismo (www.minetur.gob.es).
- LÓPEZ DEL POZO, A. Y FARIÑA DE PARADA, N. (2012): «Situación y perspectiva de los pequeños y medianos astilleros: el reto de la financiación», *Economía Industrial*, vol. 386, págs. 61-67.
- LÓPEZ DUARTE, C.; VIDAL SUÁREZ, M.M. Y GONZÁLEZ MIERES, C. (2015): «Internacionalización de Astilleros Gondán: Tecnología y Tradición al Servicio de la Construcción Naval», *Información Comercial Española*, nº 887, págs. 69-79.
- MARONO ABOY, J. (2015): «La Problemática del Tax Lease Español como Ayuda de Estado», *Cuadernos Electrónico de Estudios Jurídicos* (www.ceej.es), nº 4, págs. 67-92.
- OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN BERLÍN (2008): Informe Feria Shipbuilding-Machinery & Marine Technology SMM (2008), ICEX.
- SECRETARÍA GENERAL DE INDUSTRIA Y PYME (2002-2015): Boletines Informativos Trimestrales sobre Construcción Naval, Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- SINDE CANTORNA, A.I. (2008): «Expansión y Modernización del a Flota Pesquera Española tras la Guerra Civil: Estado, Empresa y Construcción Naval», *AREAS; Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 27, págs. 57-67.

- SUAZ GONZÁLEZ, A. (2012): «La Situación de la Construcción Naval en España». Perspectivas en un Mercado Global», *Economía Industrial*, nº 386, págs. 49-60.
- SUBSECRETARÍA DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO (2016): Presentación Sector Construcción Naval, Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- VALDALISO, J.M. (2003): «Crisis y Reconversión de la Industria de Construcción Naval en el País Vasco», *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, nº 54, págs. 52-67.

LEGISLACIÓN

- Decisión C (2002) 582 final de la Comisión de 27 de febrero de 2002 en el asunto N 736/2001. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Decisión C (2006) de la Comisión de 20 de diciembre de 2006, relativa al régimen de ayudas al sector naval. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Decisión C (2011) 4494 final de la Comisión de 29 de junio de 2011, sobre ayudas estatales SA.21233 C/2011. Comisión Europea.
- Decisión C (2013) 4426 final de la Comisión de 17 de julio de 2013 relativa a la ayuda estatal SA.21233 C/2011. Comisión Europea.
- Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2001, páginas 50493 a 50619).
- Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica (BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2012, páginas 88097 a 88155).
- Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014).
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Versión Consolidada (2012): Artículo 107 sobre ayudas otorgadas por los Estados.

Le marché unique 22 ans après. Le cas de la Bulgarie

Prof. Dr. Margarita SHIVERGUEVA
Nouvelle Université Bulgare, Sofia

Résumé:

La création d'un Marché unique plus intégré est l'un des principaux moyens dont dispose l'Union européenne (UE) pour stimuler la croissance et la création d'emplois. L'édification du Marché unique a énormément avancé en quelques décennies, notamment grâce à la directive historique sur les services, mais l'application incomplète du cadre mis en place a réduit ses effets sur la croissance. Il faut absolument donner un caractère prioritaire à la réalisation d'un véritable Marché unique en Europe. Cela suppose de mieux cerner et d'adopter plus rapidement les mesures nécessaires à une intégration plus poussée des marchés, tout en appliquant mieux et en faisant davantage respecter les obligations liées au Marché unique. Le Marché unique a besoin d'institutions économiques de base plus efficaces pour les activités transfrontalières dans des domaines comme la fiscalité, la politique de la concurrence et la protection par brevets. Des mesures spécifiques sont nécessaires pour renforcer la concurrence et l'intégration transfrontalières dans certains secteurs, en particulier dans les industries de réseau comme les télécommunications, l'énergie et les transports. Pour la Bulgarie, la politique européenne de concurrence et le marché unique vont de pair, puisque cette politique vise à appliquer des règles permettant aux entreprises de se livrer une concurrence loyale. Cela permet de proposer davantage de choix aux consommateurs et contribue à faire baisser les prix et à améliorer la qualité. Dans un certain nombre d'affaires de concurrence et comme ça on a généré des avantages directs pour les consommateurs sur le marché unique. Pour les entreprises bulgares la politique du marché unique facilite l'activité commerciale, notamment le principe de la reconnaissance mutuelle, qui veille à ce que les règles techniques nationales n'entraînent pas la libre circulation des biens dans l'UE.

1. INTRODUCTION

La création d'un espace économique européen unique basé sur un marché commun était, dès le départ, un objectif essentiel du traité de Rome [la section 2.1]. L'article 2 de ce traité précisait cet objectif comme suit: «La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit». Il est évident que le marché commun n'était pas une fin en soi, mais un moyen pour atteindre des objectifs économiques et sociaux.

Il convient ici de définir les notions de «marché commun», «marché unique» et «marché intérieur», qui sont employées presque indistinctement, mais dont chacune comporte certaines nuances significatives. Le marché commun est une étape du processus d'intégration multinationale qui, selon un arrêt de la Cour de justice,

visé à l'élimination de toutes les entraves aux échanges intracommunautaires en vue de la fusion des marchés nationaux dans un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possibles de celles d'un véritable marché intérieur» [affaire 15/81]. Il faut noter que le traité de Lisbonne ignore les concepts du «marché unique» et du «marché commun». Il a remplacé les mots «marché commun» (du traité de Nice) par le résultat final de ce stade du processus d'intégration, le «marché intérieur», qui, selon l'article 26 du traité sur le fonctionnement de l'UE (ex-article 14 TCE), «comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités.

La mise en œuvre des libertés fondamentales du marché commun permet aux facteurs de production, que sont le travail et le capital, de produire et de vendre dans l'État membre où les conditions sont les plus avantageuses. Les entreprises peuvent s'établir où elles veulent dans le marché commun et faire appel à une multitude de services et de sources de capitaux existant dans tous les États membres. La libéralisation des mouvements des capitaux contribue à

une amélioration de l'allocation des ressources au sein de l'Union. Les marchés publics des États membres sont ouverts aux offres de toutes les entreprises européennes. Dans les secteurs de la banque et de l'assurance, où les obstacles aux échanges transfrontaliers étaient particulièrement importants, l'augmentation de la concurrence transfrontalière se manifeste par la création d'un nombre de plus en plus élevé de succursales et de points de vente ouverts dans d'autres États membres de l'Union. Le marché commun a ainsi démontré les bénéfices de l'intégration multinationale tant pour l'efficacité économique que pour le bien être des citoyens des États membres.

La création d'un Marché unique plus intégré est l'un des principaux moyens dont dispose l'Union européenne (UE) pour stimuler la croissance et la création d'emplois. Malgré les progrès majeurs réalisés au cours des dernières décennies en termes d'échanges transfrontaliers, l'intégration des marchés de biens et de services de l'UE reste inférieure à celle observée aux États-Unis. Ces dernières années, les échanges ont surtout augmenté avec l'Europe centrale et orientale.

2. LA REALISATION DU MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN

Le Marché unique est un moteur de croissance de l'économie européenne. Il a généré un surcroît de croissance du PIB de l'UE de 2 à 3% au total depuis 1992 grâce à la suppression de barrières commerciales, douanières, réglementaires. De même, les gains du PIB estimés grâce aux effets cumulés du marché unique vont jusqu'à 10-20% du PIB. Cela comprend l'impact de l'élargissement et de la concurrence qui a augmenté la compétitivité et fait baisser les prix.

Le Marché unique est, certes, un moteur indéniable de croissance. Dans un contexte où le potentiel de croissance des pays européens est assez faible, compte tenu des rigidités structurelles et du défi démographique, le parachèvement du marché unique est une question clé pour l'UE et ses États membres.

Plusieurs domaines d'action prioritaires dans l'approfondissement du marché unique ont été identifiés.

Premièrement, si l'intégration dans le cadre du commerce des biens est avancée, de nombreux obstacles subsistent en ce qui concerne la libre circula-

tion des services. Sachant que les services représentent 65% du PIB de l'UE, l'approfondissement du marché unique des services doit être une priorité.

Deuxièmement, la politique industrielle européenne a un besoin de consolidation au niveau européen dans de nombreux secteurs comme l'automobile, le transport aérien ou les télécommunications, nous assistons à un retour en force des politiques industrielles nationales. Le nationalisme des États sur leur politique industrielle empêche qu'il existe une réelle politique industrielle forte et mène à une fragmentation du marché qui conduit à des différences entre les États membres. Par exemple, dans le domaine des télécommunications, il y a un monopole dans chaque pays, souvent un monopole d'État: il faut pousser à accepter la concurrence.

Troisièmement, l'économie numérique représente également un secteur essentiel à développer. Il existe un chantier gigantesque qui comprend notamment les enjeux de fiscalité et de propriété intellectuelle.

Quatrièmement, pour contribuer à relancer l'économie européenne, il faut réformer les règles des marchés publics. Nous avons aujourd'hui un cadre réglementaire avec des procédures longues et d'importantes charges administratives qui empêchent la fluidité des échanges économiques. Il faut simplifier ces règles afin de diminuer les dépenses en charges administratives.

2.1. L'approfondissement du Marché Unique

La crise financière et économique a démontré la nécessité d'introduire de profondes réformes structurelles en Europe. Pour répondre à ce besoin, on a déployé un ambitieux programme destiné à améliorer le fonctionnement du marché unique. Les Actes pour le marché unique I et II posent les bases d'un ensemble de propositions législatives et d'autres mesures visant à stimuler la croissance et l'emploi en Europe. La réforme du cadre législatif européen ne suffira toutefois pas à assurer le bon fonctionnement du marché unique. Pour que les citoyens, les consommateurs et les entreprises tirent réellement profit du marché unique, les règles doivent être opérationnelles en pratique.

A nos jours le projet de Marché unique a besoin d'un engagement politique plus fort, qui pourrait s'appuyer sur une base de connaissances plus étendue et sur un mode de décision plus innovant.

Le renforcement du Marché unique doit être au coeur des actions de l'UE destinées à stimuler la croissance. Les pays doivent avancer et s'engager activement dans la mise en oeuvre du Marché unique, notamment en ce qui concerne la Directive sur les services.

Il convient d'améliorer le cadre des activités transfrontalières, notamment en traitant des questions transnationales relatives à la fiscalité des sociétés et aux impôts indirects, et en renforçant l'application des politiques de concurrence et de protection de consommateurs au niveau national.

L'effort d'intégration doit être poursuivi sur le plan sectoriel pour les marchés publics et les industries de réseau, y compris en mettant en place des autorités de réglementation transnationales et en procédant à des investissements dans les infrastructures

Priorités politiques

1. Les marchés des services

1.1. Adopter une approche plus ambitieuse en matière de mise en oeuvre de la directive sur les services en examinant systématiquement leur cadre réglementaire afin d'évaluer le bien-fondé et la proportionnalité des obstacles restants.

1.2. Renforcer la concurrence dans le secteur des services, y compris les services de détail, en éliminant les barrières.

2. Services financiers

2.1. Veiller à ce que les autorités nationales de surveillance respectent pleinement les exigences de coopération énoncées dans la législation bancaire

2.2. Achever la mise en oeuvre de la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs.

3. Encourager et soutenir les PME pour qu'elles accèdent au financement

3. Améliorer la qualité des moyens d'évaluation de crédit établis pour les PME et simplifier l'accès transfrontalier aux informations concernant les entreprises afin que ces informations soient disponibles dans toute l'Union.

2.1.1. Le marché intérieur de l'énergie

Le nouveau élément après 2010 en Europe c'est la création de marché intérieur de l'énergie. Dans le secteur de l'énergie, la finalisation du marché unique européen exige la suppression d'un grand nombre d'entraves au commerce et d'obstacles, le rapprochement des politiques fiscales et tarifaires, des mesures concernant les normes, et des réglementations environnementales et de sécurité. L'objectif est de garantir un marché performant grâce à un accès équitable à celui-ci, à un niveau élevé de protection des consommateurs, ainsi qu'à des niveaux appropriés de capacité d'interconnexion et de production. En février 2011, le Conseil européen a fixé l'objectif consistant à achever le marché intérieur de l'énergie d'ici 2014 et à développer les interconnexions de manière à mettre fin d'ici 2015 à toute situation d'isolement d'un État membre par rapport aux réseaux européens de gaz et d'électricité. Le troisième paquet énergie vise à mettre en place un marché intérieur du gaz et de l'électricité. Cependant, plus de deux ans après la date limite, il existe encore des retards dans sa transposition, sa mise en oeuvre et son application effective sur le terrain.

Libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité. Le premier ensemble législatif (directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et directive 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel) a été remplacé en 2003 par un deuxième ensemble législatif qui autorisait les nouveaux fournisseurs de gaz et d'électricité à pénétrer sur le marché des États membres, et permettait aux consommateurs (consommateurs industriels à compter du 1er juillet 2004 et consommateurs particuliers à compter du 1er juillet 2007) de choisir leur fournisseur de gaz et d'électricité. En avril 2009, un troisième ensemble législatif destiné à poursuivre la libéralisation du marché intérieur de l'électricité et du gaz a été adopté, modifiant le deuxième ensemble. La directive sur l'électricité (2009/72/CE) abrogeant la directive 2003/54/CE, et la directive sur le gaz (2009/73/CE) abrogeant la directive 2003/55/CE:

- réglementent la propriété d'un réseau de transport en exigeant une séparation claire entre activités d'approvisionnement et de production

d'une part, et exploitation des réseaux d'autre part, par l'intermédiaire de trois modèles d'organisation: la «dissociation intégrale des structures de propriété», le gestionnaire de réseau indépendant (ISO — chargé de la maintenance des réseaux, les biens demeurant la propriété de l'entreprise intégrée) ou le gestionnaire de réseau de transport indépendant (ITO — un système de règles détaillées garantissant l'autonomie, l'indépendance et les investissements nécessaires dans l'activité de transport);

- garantissent une surveillance plus efficace en matière de réglementation, par des régulateurs nationaux de l'énergie véritablement indépendants qui renforcent et harmonisent les compétences et l'indépendance des régulateurs nationaux de façon à permettre un accès efficace et non discriminatoire aux réseaux de transport;
- renforcent la protection des consommateurs et assurent la protection des consommateurs vulnérables;
- régulent l'accès des tiers aux activités et installations de stockage de gaz et de gaz naturel liquéfié (GNL) et fixent des règles concernant la transparence et le compte rendu régulier relatif aux réserves de gaz;
- encouragent la solidarité régionale en exigeant que les États membres coopèrent en cas de ruptures graves d'approvisionnement de gaz, en coordonnant les mesures nationales d'urgence et en développant des interconnexions de gaz.

Le troisième paquet énergétique, qui est entré en vigueur le 3 mars 2011, n'a pas encore été transposé et pleinement mis en œuvre dans plusieurs États membres. L'Union européenne n'est pas en bonne voie pour respecter l'échéance de 2014 pour l'achèvement du marché intérieur de l'énergie. Dans sa communication de novembre 2012 présentant un plan d'action pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie [COM(2012)0663], la Commission relève des obstacles qui entravent encore l'achèvement du marché intérieur et souligne la nécessité de prendre de nouvelles mesures en vue de mettre à jour les systèmes énergétiques, de mieux protéger les consommateurs et de leur permettre de mieux exploiter les différences de prix et

la diversité des services offerts par un marché de l'énergie pleinement libéralisé où les prix ne sont plus réglementés. La Commission entend publier en 2014 un rapport sur:

- les progrès accomplis dans la mise en place du marché intérieur de l'énergie, ainsi qu'une initiative sur le marché de la vente au détail visant à faciliter la participation des consommateurs,
- surveiller les progrès dans la mise en œuvre des plans décennaux de développement du réseau;
- surveiller les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz naturel, notamment les marchés de gros de l'énergie, les prix de détail de l'électricité et du gaz, l'accès au réseau, y compris l'accès à l'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables, et le respect des droits des consommateurs.

Réseaux transeuropéens d'énergie

La décision 1364/2006/CE définit des orientations relatives aux réseaux transeuropéens d'énergie qui identifient des projets d'intérêt commun et des projets prioritaires parmi les réseaux transeuropéens d'électricité et de gaz. Les projets d'intérêt commun bénéficient prioritairement de l'octroi d'une aide financière telle que prévue dans le règlement (CE) no 2236/95. Le budget propre aux RTE-E est généralement affecté aux études de faisabilité. D'autres instruments peuvent prendre le relais pour cofinancer les investissements, par exemple les fonds structurels dans les régions de convergence. La proposition de règlement de la Commission visant à établir un cadre commun pour la communication des projets d'investissement dans les infrastructures énergétiques dans l'Union [COM (2013)0153] a été adoptée en février 2014 par le Conseil et le Parlement (T7-0058/2014). Le règlement contraint les États membres à communiquer à la Commission leurs projets d'investissement relatifs à des infrastructures énergétiques.

Dans un rapport au Conseil Énergie de juin 2011, la Commission a estimé qu'environ 200 milliards d'euros d'investissements seraient nécessaires d'ici 2020 dans les infrastructures énergétiques à l'échelle de l'Europe. Compte tenu

de ce besoin, la Commission, dans sa communication intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020», a proposé la création d'un nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) pour soutenir les projets prioritaires dans les domaines de l'énergie, des transports et des infrastructures numériques critiques pur la période allant de 2014 à 2020.

Marché intérieur de l'énergie: vers une meilleure coordination.

La Commission souhaite augmenter l'interconnexion entre les Etats membres, pour atteindre 10% minimum de leur capacité installée de production d'électricité d'ici à 2020, pour un investissement de 40 Md€. «Il y a actuellement douze Etats membres qui ne sont pas suffisamment connectés au marché de l'électricité de l'UE», souligne-t-elle. L'objectif d'interconnexion pourrait être porté à 15% d'ici 2030, à condition que cela ne demande pas d'investissements trop importants.

Il faudra également améliorer la coordination des capacités de production d'électricité, notamment renouvelable, au niveau régional, ainsi que les capacités de stockage et la flexibilité. La Commission proposera «des règles plus élaborées pour les échanges transfrontaliers d'énergie et proposera des mesures appropriées pour encourager une meilleure intégration de la production d'électricité d'origine renouvelable dans le marché de l'électricité au sens large». Elle souhaite renforcer la gouvernance, et notamment les pouvoirs de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Acre), afin qu'elle puisse «superviser efficacement le développement du marché intérieur de l'énergie et les règles de marché correspondantes».

2.1.2. Un marché unique numérique pour l'Europe

L'internet et les technologies numériques sont en train de transformer le monde dans lequel nous vivons — tous les domaines et tous les secteurs d'activité sont concernés. L'Europe doit tirer parti de la révolution numérique et offrir aux particuliers et aux entreprises de nouvelles perspectives dans ce domaine en exploitant la force du marché unique de l'UE.

La stratégie pour un marché unique numérique adoptée aujourd'hui comprend une série d'actions ciblées à réaliser et repose sur trois piliers:

- améliorer l'accès aux biens et services numériques dans toute l'Europe pour les consommateurs et les entreprises;
- créer un environnement propice et des conditions de concurrence équitables pour le développement des réseaux et services numériques innovants;
- maximiser le potentiel de croissance de l'économie numérique.

Premier pilier: améliorer l'accès aux biens et services numériques dans toute l'Europe pour les consommateurs et les entreprises on propose:

- d'établir des règles visant à faciliter le commerce électronique trans-frontière. Il s'agit notamment de règles harmonisées de l'UE concernant les contrats et la protection des consommateurs lorsque l'on achète en ligne, qu'il s'agisse de biens physiques comme des chaussures ou du mobilier, ou de contenus numériques tels que des livres électroniques ou des applications. Les consommateurs devraient bénéficier d'un éventail plus large de droits et d'offres, tandis que les entreprises pourront vendre plus facilement dans d'autres pays de l'UE,
- d'assurer le respect des règles de protection des consommateurs de manière accélérée et homogène, en réexaminant le règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs;
- d'en finir avec le blocage géographique, une pratique discriminatoire injustifiée utilisée pour des raisons commerciales, qui permet à des vendeurs en ligne d'empêcher les consommateurs d'accéder à un site internet sur la base de leur localisation, ou de les rediriger vers un site de vente en ligne de leur pays qui affiche des prix différents. En raison de ce blocage, il peut arriver, par exemple, qu'une location de voiture depuis un État membre donné soit plus chère qu'une location effectuée depuis un autre État membre pour un véhicule identique au même endroit;

de donner un caractère moderne et plus européen à la législation sur le droit d'auteur: des propositions législatives suivront avant la fin de 2015 en vue de réduire les disparités entre les régimes de droits d'au-

teur et d'élargir l'accès en ligne aux œuvres dans l'ensemble de l'UE, notamment par des mesures d'harmonisation supplémentaires. L'objectif est de faciliter l'accès au contenu culturel en ligne, favorisant ainsi la diversité culturelle, tout en offrant de nouvelles perspectives aux créateurs et à l'industrie du contenu.

Deuxième pilier: créer un environnement propice au développement des réseaux et services numériques innovants et des conditions de concurrence équitables:

- présenter une révision ambitieuse de la réglementation européenne en matière de télécommunications. Il s'agit notamment d'assurer une coordination plus efficace du spectre radioélectrique et de prévoir des critères communs à l'échelle de l'UE pour l'assignation des fréquences à l'échelon national; de créer des incitations à l'investissement dans le haut débit ultra-rapide; d'assurer des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs du marché, les anciens comme les nouveaux; et d'instaurer un cadre institutionnel efficace;
- réexaminer le cadre des médias audiovisuels pour l'adapter au 21^e siècle, en mettant l'accent sur le rôle des différents acteurs du marché dans la promotion des œuvres européennes (chaînes de télévision, fournisseurs de services audiovisuels à la demande, etc.);
- effectuer une analyse détaillée du rôle des plateformes en ligne (moteurs de recherche, réseaux sociaux, boutiques d'applications, etc.) dans le marché. Cet examen portera sur des questions telles que l'absence de transparence des résultats de recherche et des politiques tarifaires, la manière dont ces plateformes utilisent les informations qu'elles obtiennent, les relations entre plateformes et fournisseurs et la promotion leurs propres services au détriment des concurrents – pour autant que ces questions ne soient pas déjà couvertes par le droit de la concurrence. Il examinera également la manière de lutter au mieux contre les contenus illicites sur l'internet;
- renforcer la confiance et la sécurité dans les services numériques, notamment en ce qui concerne le traitement des données à caractère per-

sonnel. En s'appuyant sur les nouvelles règles de l'UE en matière de protection des données, dont l'adoption est prévue d'ici fin 2015, la Commission procédera à la révision de la directive «Vie privée et communications électroniques»;

Troisième pilier: maximiser le potentiel de croissance de l'économie numérique:

- proposer une initiative européenne en faveur de la libre circulation des données dans l'Union européenne. Il arrive parfois que de nouveaux services soient entravés par des restrictions liées à l'endroit où sont situées les données ou liées à l'accès aux données, restrictions qui sont souvent sans rapport avec la protection des données à caractère personnel.
- définir les priorités en matière de normes et d'interopérabilité dans des domaines cruciaux pour le marché unique numérique, tels que la santé en ligne, la planification des transports ou l'énergie (compteurs intelligents);
- favoriser une société numérique inclusive dans laquelle les citoyens possèdent les compétences nécessaires pour profiter des possibilités qu'offre l'internet et augmenter leurs chances de trouver un emploi. Grâce également à un nouveau plan d'action pour l'administration en ligne, les registres du commerce dans toute l'Europe seront connectés, les différents systèmes nationaux pourront travailler les uns avec les autres, et les entreprises et les particuliers auront la possibilité de communiquer leurs données une fois pour toutes aux administrations publiques, qui pourront ainsi réutiliser les informations qu'elles possèdent déjà et ne devront plus les redemander à de multiples reprises.

Tout cela ne veut pas dire que tout va pour le mieux dans le meilleur marché unique. Il faut assurer son fonctionnement efficace, ce qui implique, en particulier, la mise en œuvre adéquate dans tous les États membres des dispositions d'achèvement du marché unique, l'ouverture effective des marchés publics,

le développement de la reconnaissance mutuelle des normes et la simplification administrative et fiscale. Ces exigences du bon fonctionnement du marché unique ne sont pas satisfaites uniformément et suffisamment dans tous les États membres. Il faudrait donc renforcer et appliquer effectivement des sanctions en cas de violations du droit européen dans le domaine du marché intérieur. Par conséquent, le marché unique n'est pas encore un marché intérieur complètement intégré et les compagnies européennes sont de ce fait désavantagées dans la concurrence sur le marché mondial par rapport aux compagnies, qui ont comme base un grand marché intérieur. D'ailleurs, bien que le marché unique fournisse une base pour des politiques communes, il ne peut pas par lui-même résoudre les problèmes structurels pesant sur les économies européennes. De politiques communes vigoureuses - économiques, industrielles et de recherche - sont nécessaires pour accélérer la modernisation des économies européennes et pour augmenter leur compétitivité sur le marché mondial. Ces politiques pourraient et devraient également augmenter l'emploi, tout en préservant le modèle social européen.

Les limites du marché Unique actuel et la compétitivité européenne.

Le programme pour le marché unique a été établi pour accroître la compétitivité de l'économie européenne. La compétence des États membres restent comme le fonctionnement des marchés de l'emploi, les politiques fiscales, l'efficacité et l'intégrité des administrations publiques et des systèmes juridiques, les infrastructures, les aides à la recherche et au développement ainsi que l'enseignement. Aux États-Unis, la grande mobilité de la main-d'oeuvre garantit l'efficacité du «marché unique». En Europe, cette mobilité se heurte à des barrières linguistiques et culturelles, sans parler des obstacles juridiques, dont la transférabilité limitée des droits à la retraite or, l'approfondissement de l'intégration des marchés n'a fait que renforcer l'importance de ces facteurs.

2.1.3. Principales recommandations pour renforcer le Marché Unique

- Améliorer l'application, le respect et le suivi des règles du Marché unique au niveau national. Un rapport annuel par pays devrait être

consacré à l'avancement du Marché unique, qui comporterait des indicateurs et des recommandations précis.

- Perfectionner l'élaboration des politiques relatives au Marché unique en se basant davantage sur des faits concrets pour établir une hiérarchie des priorités de réforme et les promouvoir.
- Poursuivre l'amélioration des conditions d'exercice des activités transfrontalières et d'installation dans un autre pays, notamment par des politiques efficaces de concurrence et de protection des consommateurs au niveau de l'UE et au plan national.
- Utiliser davantage la méthode sectorielle d'intégration des marchés en appliquant intégralement la Directive sur les services et les mesures visant à renforcer la concurrence dans ce secteur, tout en prenant de nouvelles dispositions vis-à-vis des industries de réseau, notamment une coopération plus étroite entre les régulateurs et des investissements dans les infrastructures transnationales. Or, pour fonctionner correctement, le marché européen doit répondre à une série d'exigences, et notamment la levée des barrières devant les libertés fondamentales au sein de l'UE : la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux. Un marché unique qui fonctionne bien, qui encourage la concurrence et les innovations est en mesure de faire profiter l'Europe des atouts de la mondialisation, dans le respect des normes de qualité.

3. LA BULGARIE: SITUATION ÉCONOMIQUE ET LA POLITIQUE FINANCIÈRE

Pour la Bulgarie, la politique européenne de concurrence et le marché unique vont de pair, puisque cette politique vise à appliquer des règles permettant aux entreprises de se livrer une concurrence loyale. Cela permet de proposer davantage de choix aux consommateurs et contribue à faire baisser les prix et à améliorer la qualité. Dans un certain nombre d'affaires de concurrence et comme ça on a généré des avantages directs pour les consommateurs sur le marché unique. Pour les entreprises bulgares la politique du marché unique fa-

cilitent l'activité commerciale, notamment le principe de la reconnaissance mutuelle, qui veille à ce que les règles techniques nationales n'entravent pas la libre circulation des biens dans l'UE.

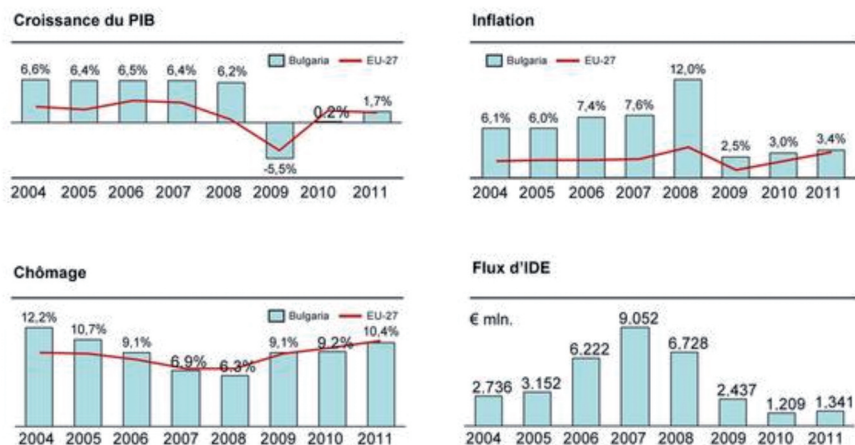
La situation économique en Bulgarie et la compétitivité des secteurs productifs nationales sont en corrélation étroite avec le Marché unique.

La Bulgarie a commencé sa transition vers une économie de marché avec un certain retard comparé aux autres pays en transition et dans des conditions défavorables suite à une crise économique profonde due à des chocs extérieurs. Les débuts ambitieux ont vite tourné court en l'absence de soutien politique clair en faveur des réformes structurelles et six années ont été quasiment perdue.

Depuis 1997, le régime monétaire de caisse d'émission (Currency Board) garantit au Lev bulgare une parité fixe avec l'Euro à 1,956 BGN pour 1 Euro. Dans ce contexte, la masse monétaire est déterminée par le solde des comptes publics et contraint ainsi le gouvernement à une gestion rigoureuse lui valant d'avoir le niveau d'endettement public le plus bas d'Europe (16,3 % en 2011) et des réserves de change de 13 Mrds qui couvrent la masse monétaire, ainsi que la dette extérieure et les importations. Le Currency board a permis à la Bulgarie de limiter la monétisation des pertes du système bancaire et l'allocation injuste et illégale des actifs et des passifs. Il est même devenu un modèle cognitif majeur qui a façonné la conceptualisation du rôle de la monnaie dans l'économie.

Par ailleurs, le système de caisse d'émission bulgare, qui a ensuite survécu aux crises financières russes et asiatiques ainsi qu'à l'effondrement de la caisse d'émission en Argentine, est devenu une «cible» en elle-même. L'adoption de ce régime monétaire par la Bulgarie l'a aidée à sortir d'une phase critique dans laquelle la corruption et les activités criminelles avaient fleuri; il a également orienté l'économie vers une transition réussie et l'adhésion à l'UE. Bien que, dans le contexte de la crise économique qui a éclaté en 2008, les avantages du Currency board en Bulgarie soient discutables, ce système monétaire est considéré, par l'opinion publique, comme un point d'ancrage institutionnel majeur qui a fait ses preuves (MUDD ET AL, 2011). En Bulgarie, la caisse d'émission a fixé le taux de change, a imposé des restrictions draconiennes en matière de politique monétaire et a réduit le déficit budgétaire. Depuis 1997, le budget a été souvent en excédent.

LES FIGURES MACROECONOMIQUES DE L'ECONOMIE BULGARE



Source: FMI, Commission européenne, Ministère des Finances, Institut des statistiques, Banque Centrale.

La Bulgarie est le bon élève de l'Europe tant en matière de dette publique que de stabilité financière. La reprise facilite la réduction du déficit budgétaire sous les critères de Maastricht à seulement 2,5% du PIB en 2011 et à moins de 1,9% en 2015 selon les prévisions budgétaires du gouvernement. L'inflation reste sous contrôle.

Après plusieurs années de forte croissance (supérieure à 6% depuis 2004), la Bulgarie a été durement touchée par la crise: la récession en 2009 s'élevait à 5,5 % du PIB au moins, tandis que le taux de chômage a fortement augmenté, passant de 5,6 % en 2008 à 12,2 % en 2011. Le taux de chômage s'élève à 11,5 % en février 2012. Après une année 2010 de croissance quasi nulle (+ 0,2%), la Bulgarie a renoué avec la croissance en 2011 (+2,2 % selon la Commission européenne) grâce à la reprise des exportations qui ont retrouvé leur niveau d'avant la crise, la consommation étant peu dynamique et l'investissement encore retenu.

Une nouvelle politique des revenus permettant un rattrapage pourrait être mise en œuvre non seulement en s'appuyant sur la croissance économique, mais aussi en renforçant le rôle de l'État dans la répartition et la redistribution de la

*La situation économique en Bulgarie pendant les années 2013-2015
et la prévision pour 2016 en (%)*

	2013	2014	2015	2016
Taux de croissance	1.1	1.7	1.8	2.4
Taux d'inflation	0.4	-1.6	-0.5	1.0
Taux de chômage	13.0	11.4	9.8	9.1
Déficit budgétaire	-0.9	-2.8	-2.1	-2.0
Dettes publiques,% du PIB	18.3	27.6	29.8	31.2
Taux d'absorption en (%) des Fonds UE	78.9	83.9	92.9	

Source, European Commission, European Economy 2|2015

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_winter/bg_en.pdf

Principales forces et faiblesses de l'économie bulgare

FORCES	FAIBLESSES
Faible endettement public	Faiblesse de l'industrie exportatrice
Des politiques macroéconomiques prudentes	Une forte vulnérabilité aux chocs extérieurs
Un secteur bancaire stable	Une forte exposition des entreprises au risque de change
Stabilité du taux de change grâce au «currency board»	Des progrès insuffisants en matière de gouvernance
Une main-d'oeuvre qualifiée	Une bureaucratie encore lourde
Subventionnements européens	Un système judiciaire lent

richesse créée. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale passe par l'augmentation du nombre d'emplois et l'amélioration de leur qualité, ainsi que par une plus grande équité fiscale et une amélioration des systèmes sociaux et de solidarité.

Les conséquences sociales de la nouvelle gouvernance économique et du semestre européen sont tangibles. Les politiques restrictives ont des répercussions sur la capacité à sortir de la crise économique et à relancer l'emploi. La stimulation de la consommation et les investissements sont des conditions in-

dispensables pour assurer un nouveau type de croissance. «L'économie de l'offre» imposée à la Bulgarie au moyen de taux d'imposition historiquement bas, d'une taxation forfaitaire et d'une réduction constante des cotisations de sécurité sociale, a atteint ses limites sans apporter la prospérité économique, des emplois convenables et de meilleures conditions de vie. Au lieu de cela, elle a accentué les phénomènes de stratification sociale et d'inégal.

3.1. *Le rôle de deux objectifs pour la croissance économique en Bulgarie*

Les deux grandes lignes, la première *l'objectif «convergence»* qui vise à améliorer les conditions de croissance et les facteurs menant à une réelle convergence pour les États membres et les régions les moins développées, et la deuxième, *l'objectif «compétitivité régionale et emploi»* vise à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions, ainsi que l'emploi, grâce à une double approche qui vise:

- D'abord, à mettre en place des programmes de développement afin d'aider les régions à anticiper et à favoriser les changements économiques en stimulant l'innovation, la société de la connaissance, l'esprit d'entreprise, la protection de l'environnement et en améliorant l'accessibilité, et
- Ensuite à augmenter le nombre et la qualité des emplois en adaptant la main-d'œuvre et en investissant dans les ressources humaines.

La Bulgarie a toutefois bénéficié d'un fois important d'investissements publics et d'une accélération de l'absorption des fonds structurels européens de 53 % fin 2013 à 83 % fin 2014 de l'enveloppe 2007-2013. Un ralentissement de l'activité est attendu pour 2015, les prévisions de croissance oscillant entre 1,3 % pour la Commission Européenne et 1,8 % pour le gouvernement, qui s'expliquerait par des facteurs intérieurs (consolidation budgétaire, impact de la crise bancaire sur la confiance du secteur privé) et extérieurs (faible croissance chez les principaux partenaires économiques du pays). Cependant, la

situation politique qui s'est stabilisée et une amélioration de la situation du marché du travail pourraient être favorables à la croissance.

Le taux de *chômage* a doublé depuis la crise et ressort à 11% fin 2014. La Bulgarie est également confrontée à un phénomène de vieillissement démographique préoccupant qui nécessitera des ajustements sur le système des retraites, sur le marché du travail et dans l'éducation. Après être restée en *situation de déflation* du deuxième semestre 2013 à juin 2015, la Bulgarie retrouve un taux d'inflation positif (+0,6% en juin 2015).

La Bulgarie, comme d'autres États membres, a reçu une aide financière et technique considérable de l'Union européenne au cours de la période de préadhésion et remplit les conditions requises pour bénéficier d'un niveau élevé de soutien financier durant la période s'étendant jusqu'en 2013 (6,852 milliards d'EUR au titre des seuls Fonds structurels).

L'aide financière de l'Union européenne n'est disponible qu'à partir du moment où il peut être démontré et officiellement reconnu que le pays fait preuve d'une bonne gestion financière. La Bulgarie rencontre de graves difficultés dans la mise en œuvre de plusieurs programmes financés par l'UE et doit encore démontrer que les structures permettant une gestion financière rigoureuse sont en place et fonctionnent efficacement. Ses capacités administratives sont encore faibles et de graves allégations d'irrégularités circulent, alors que des soupçons de fraude et de conflits d'intérêt planent dans le cadre de l'attribution des marchés. Cette situation a conduit à la suspension temporaire du versement de certaines aides pendant la période 2007 - 2009.

Reconnaissant l'ampleur du problème, le gouvernement bulgare a récemment adopté un certain nombre de mesures correctives. Il s'est attelé à la préparation des changements procéduraux et législatifs nécessaires pour gérer efficacement les conflits d'intérêt. Il a procédé à plusieurs nominations à des postes clés de haut niveau, notamment celle d'un vice-premier ministre responsable de la coordination des fonds de l'UE, qui est aussi le chef des services bulgares de coordination antifraude. Un nouveau directeur de la Cour des comptes a été désigné. Ces initiatives vont dans la bonne direction mais doivent toutes être complétées par des mesures correctives structurelles crédibles ainsi que par une réforme fondamentale.

Les fonds alloués par l'UE à la Bulgarie sont l'expression concrète de la solidarité de l'Union envers les citoyens bulgares. *Pour stimuler l'absorption des Fonds, la Bulgarie a pris les mesures suivantes:*

- sa capacité administrative à gérer les fonds de l'UE doit être renforcée en assurant la stabilité du personnel, en le formant et en le dotant des compétences techniques nécessaires. Les conflits d'intérêt potentiels doivent être évités lors des nominations à des postes d'encadrement;
- les conflits d'intérêt dans la gestion des fonds doivent être exclus;
- le contrôle et la transparence des procédures de marchés publics doivent être améliorés;
- des contrôles et audits sur place doivent être réalisés périodiquement pour l'ensemble des programmes de financement;
- les cas d'irrégularités et de fraude doivent être signalés à la Commission sans délai et sur la base de critères clairement établis;
- des actions destinées à prévenir les violations de la confidentialité doivent être mises en oeuvre et des mesures défensives, correctives ou disciplinaires doivent être prises rapidement lorsqu'il y a lieu;
- la coordination entre les ministères, entre les différentes parties prenantes et entre les autorités centrales, régionales et locales doit être améliorée.

Les fonds structurels et les fonds de cohésion sont destinés à stimuler le «rattrapage» mais, par leur ampleur, ils peuvent avoir un impact économique important à la condition toutefois qu'ils puissent être rapidement engagés et rapidement absorbés par les acteurs économiques. Or, on se heurte souvent, dans les États en reconstruction, à une difficulté de gestion de ces fonds. On sait qu'ils devraient permettre au PIB bulgare d'augmenter de 9 points s'ils étaient entièrement consommés d'ici 2015, et ainsi de réduire le chômage de 15 %.

Au lieu de cela, le lancement des programmes opérationnels a été difficile dans le pays en l'absence d'expérience et faute surtout de capacités administratives et juridiques adéquates. C'est ainsi que les projets n'ont commencé en

Bulgarie que début 2009. Quant aux taux d'engagement, en janvier 2013, il s'élevait à 30% en Bulgarie; il s'agit de taux le plus bas dans l'Union des 27.

Tout a déjà été dit sur les irrégularités dans les appels d'offres et certaines pratiques frauduleuses qui viennent de l'insuffisance du contrôle des autorités de gestion. L'amélioration est d'ailleurs le maître - mot employé par la Commission qui reconnaît que des réformes ont été engagées. Ainsi, à partir de 2009, le gouvernement bulgare a remanié le mécanisme de gestion des fonds en profondeur et un projet routier d'envergure a été relancé. Un ministre uniquement chargé des fonds européens a été nommé ainsi qu'une agence ad hoc pour les grands projets d'infrastructure.

La difficile absorption des fonds européens illustre les difficultés de la Bulgarie et rappelle que dans la reconstruction d'un État, tout marche de front: c'est parce que l'État de droit n'est pas achevé et que les rouages administratifs et judiciaires ne sont pas fiables, que les fonds sont mal absorbés et les fonds étant mal absorbés, ils ne produisent pas les efforts attendus. Il convenait pour la Bulgarie de montrer que la situation progressait à la fois parce que les dégagements d'office s'annonçaient et parce qu'il semblait nécessaire d'être plus convaincants au moment où l'on négociait les perspectives financières 2014-2020. Pour cette période, le pays prétend de enveloppes en hausse de près de 25%.

3.2. Industrie et Compétitivité bulgare en 2010-2016

L'industrie d'aujourd'hui diffère profondément de l'industrie d'hier dans les produits qu'elle fabrique, les procédés qu'elle utilise, les contraintes qu'elle subit ou les relations qu'elle entretient avec le secteur des services. Ce n'est pas un concept homogène et ses frontières sont de plus en plus difficiles à délimiter. L'industrie bulgare souffre d'une insuffisance d'innovation. L'innovation est un concept à plusieurs facettes. Il en existe quatre types:

- l'innovation de produit: création ou amélioration de marchandises ou de services,

- l'innovation de processus: création ou amélioration d'une méthode de production ou de livraison,
- l'innovation de marketing: nouvelles méthodes de marketing; et,
- l'innovation organisationnelle: introduction de nouvelles méthodes organisationnelle dans les pratiques commerciales, l'organisation du travail ou les relations extérieures des entreprises.

L'industrie bulgare reste une composante déterminante de l'économie nationale. En 2014, l'industrie représentait 31,3% du PIB (contre 51% en 1996) et 34,9% de l'emploi (contre 53,9% en 1996). L'industrie dépend toujours des secteurs manufacturiers lourds (métallurgie, chimie, fabrication des machines) qui se sont développés pendant la période socialiste. Mais les secteurs les plus dynamiques sont aujourd'hui le textile, les produits pharmaceutiques, les produits de beauté, la téléphonie mobile et les logiciels.

Les points faibles du secteur industrielle bulgare sont orientés vers les prix élevés de l'énergie qui posent un problème majeur pour l'industrie, l'accès au financement s'est détérioré d'après 2009 et il est essentiel d'améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations publiques pour rétablir la croissance durable. Si on étudie les résultats de Bulgarie dans cinq domaines clés: innovation et durabilité, environnement des entreprises, services et infrastructures, administrations publiques, financement et investissement ainsi que compétences, on peut constater que c'est une *pays en voie de rattrapage par rapport les autres membre de l'UE*. La productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier a progressé depuis 2007. Cependant, cette amélioration reflète le fait que la main d'œuvre totale a diminué plus rapidement que la production manufacturière n'a reculé. La baisse des investissements dans les biens d'équipement et l'innovation risquent de compromettre les progrès dans l'économie bulgare.

Pendant le période 2007-2013 (2015, n+3) Le programme opérationnel «Développement de la compétitivité de l'économie bulgare» (PO Compétitivité) est le document de programmation principal visant à optimiser la compétitivité de l'économie bulgare.

L'assistance proposée par ce programme permet de soutenir le développement d'une production compétitive et efficace et la mise en valeur de secteurs

de l'industrie. Elle vise à augmenter la croissance économique et à faciliter la restructuration économique nécessaire de l'économie bulgare en vue de parvenir à une cohésion et à une croissance durable au cours de la période de programmation. Il est prévu d'atteindre ces objectifs grâce à un soutien visant à améliorer la productivité et le potentiel de croissance des petites et moyennes entreprises, favoriser le développement des innovations, faciliter la transition vers une économie de la connaissance et l'introduction de nouvelles technologies, et optimiser l'environnement des entreprises. Le principal objectif du PO «Développement de la compétitivité de l'économie bulgare» est de développer une économie dynamique et compétitive sur le marché européen et mondial. Pour parvenir à un niveau de vie élevé reposant sur un développement économique et social durable, l'économie bulgare doit se développer de manière dynamique. Or, cet objectif dépend principalement de la compétitivité des services et des produits finis sur les marchés internationaux, compétitivité propice à l'emploi et au développement professionnel de la population. L'équilibre entre l'essor économique et la protection de l'environnement, ainsi que le rapport entre la croissance économique et l'emploi et la participation économique de la population sont également pris en compte. Pour atteindre le principal objectif du programme opérationnel, il faut mettre l'accent sur les points spécifiques suivants: encourager l'innovation, augmenter l'efficacité des entreprises et améliorer l'environnement dans lequel ces dernières évoluent. Une fois ces progrès réalisés, les entreprises bulgares seront plus compétitives au niveau international et par conséquent des acteurs clés de la création d'une croissance durable dans l'économie nationale dans le contexte d'une économie de la connaissance future et d'un contexte économique de plus en plus mondialisé.

Pour préserver la compétitivité de l'industrie bulgare, un effort important doit être entrepris par les autorités bulgare pour:

- améliorer l'environnement économique des entreprises (disponibilité à faible coût des facteurs de production – capital humain, financements, infrastructures, matières premières –, contexte institutionnel favorable à l'investissement, à la concurrence et à l'innovation, et conditions macroéconomiques accommodantes)

- développer le potentiel d'innovation industrielle pour que les gains de productivité ne procèdent pas de la seule rationalisation des modes de production (et des restructurations qui l'accompagnent).

3.3. *Programme opérationnel; «développement de la compétitivité de l'économie bulgare»*

Le 26 septembre 2007, la Commission européenne a approuvé un programme de développement d'envergure destiné à la Bulgarie pour la période 2007-2013 et intitulé «Programme opérationnel pour le développement de compétitivité de l'économie bulgare». Ce programme prévoit un soutien communautaire en faveur de l'ensemble du territoire national dans le contexte de l'objectif «Convergence». Le budget total alloué à ce programme est d'environ 1,16 milliard d'euros et l'intervention communautaire par le FEDER représente 988 millions d'euros (soit à peu près 15 % du total des fonds communautaires qui seront investis en Bulgarie au titre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013).

Le programme opérationnel «Développement de la compétitivité de l'économie bulgare» (PO Compétitivité) est le document de programmation principal visant à optimiser la compétitivité de l'économie bulgare. L'assistance proposée par ce programme permet de soutenir le développement d'une production compétitive et efficace et la mise en valeur de secteurs de l'industrie. Elle vise à augmenter la croissance économique et à faciliter la restructuration économique nécessaire de l'économie bulgare en vue de parvenir à une cohésion et à une croissance durable au cours de la période de programmation.

Il est prévu d'atteindre ces objectifs grâce à un soutien visant à améliorer la productivité et le potentiel de croissance des petites et moyennes entreprises, favoriser le développement des innovations, faciliter la transition vers une économie de la connaissance et l'introduction de nouvelles technologies, et optimiser l'environnement des entreprises. Le programme opérationnel s'inscrit parfaitement dans les objectifs de l'agenda de Lisbonne 2000 ainsi que dans les orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion économique, sociale et territoriale.

Le principal objectif du PO «Développement de la compétitivité de l'économie bulgare» est de développer une économie dynamique et compétitive sur le marché européen et mondial. Cet objectif est directement lié aux recommandations formulées dans le cadre de référence stratégique national pour la période 2007-2013.

Pour parvenir à un niveau de vie élevé reposant sur un développement économique et social durable, l'économie bulgare doit se développer de manière dynamique. Or, cet objectif dépend principalement de la compétitivité des services et des produits finis sur les marchés internationaux, compétitivité propice à l'emploi et au développement professionnel de la population. L'équilibre entre l'essor économique et la protection de l'environnement, ainsi que le rapport entre la croissance économique et l'emploi et la participation économique de la population sont également pris en compte.

Pour atteindre le principal objectif du programme opérationnel, il faut mettre l'accent sur les points spécifiques suivants: encourager l'innovation, augmenter l'efficacité des entreprises et améliorer l'environnement dans lequel ces dernières évoluent. Une fois ces progrès réalisés, les entreprises bulgares seront plus compétitives au niveau international et par conséquent des acteurs clés de la création d'une croissance durable dans l'économie nationale dans le contexte d'une économie de la connaissance future et d'un contexte économique de plus en plus mondialisé.

Les cinq axes prioritaires:

Axe prioritaire 1: «Développement d'une économie de la connaissance et d'activités d'innovation».

Il s'agit de favoriser le développement des activités R-D pour et par les entreprises, de renforcer leur potentiel innovant et de définir une infrastructure des entreprises favorable à l'innovation, capable de renforcer les relations entre le monde des scientifiques et celui des entreprises.

Axe prioritaire 2: «Augmentation de l'efficacité des entreprises et promotion d'un environnement des entreprises de soutien».

Cet axe vise à appuyer les PME et les micro-entreprises dotées d'un potentiel de développement en favorisant la modernisation des technologies et la gestion de la qualité, ainsi que l'amélioration des services de conseil et

d'information proposés aux entreprises, tout en optimisant l'efficacité énergétique de celles-ci et en encourageant la coopération entre elles et les réseaux d'affaires. Le programme sera plus spécifiquement orienté sur l'encouragement des investissements dans les technologies de production permettant des économies d'énergie, peu polluantes et respectueuses de l'environnement, afin de réduire sensiblement l'intensité énergétique des entreprises bulgares et les incidences négatives sur l'environnement et de contribuer ainsi au développement d'un environnement durable.

Axe prioritaire 3: «Ressources financières des entreprises en cours de développement».

Cet axe a pour finalité d'améliorer l'accès des entreprises au capital-développement par une augmentation de l'activité d'investissement et la mise en valeur de l'esprit d'entreprise grâce au développement d'instruments financiers spécifiques et de l'ingénierie financière pour les PME. Les interventions prévues doivent offrir aux PME de nouvelles opportunités d'accès au capital-risque dans des «niches de financement» lorsque les crédits bancaires traditionnels ne sont pas proposés ou qu'ils sont insuffisants. La réalisation de la plupart de ces objectifs passe par la concrétisation de l'initiative conjointe JEREMIE (Ressources européennes conjointes pour les PME et les micro entreprises).

Axe prioritaire 4: «Renforcement des positions de l'économie bulgare sur le marché international».

Cet axe prioritaire vise à favoriser l'intégration de l'économie bulgare au sein du marché unique européen et mondial à travers l'amélioration de l'environnement des investissements et des exportations. Il encourage les investissements étrangers en Bulgarie, optimise le potentiel d'exportation de l'économie nationale et soutient l'infrastructure de qualité nationale en améliorant les laboratoires d'étalonnage et d'essais, ainsi que les organismes d'évaluation de la conformité.

Axe prioritaire 5: «Assistance technique».

Il s'agit de fournir une aide pour la gestion, la conduite, la surveillance et le contrôle des activités relevant du PO «Compétitivité», ainsi qu'un soutien du travail fourni par le Comité de suivi en finançant les recherches et les études

nécessaires pour la réalisation et l'évaluation des projets, ainsi que des mesures d'information et de publicité, garantes de la transparence du système. L'objectif est d'améliorer la qualité des interventions à effectuer et d'augmenter l'efficacité de l'absorption des Fonds structurels.

Soutenir de nouvelles spécialisations

La compétitivité passe aussi par une réorientation de notre appareil productif, c'est-à-dire par une montée en gamme dans les produits et services actuels ainsi que par des investissements précoces dans les secteurs d'avenir.

On considère que les principales opportunités sectorielles permettant de soutenir les gains de productivité et la croissance dans les années à venir se situent:

- dans le domaine des technologies de l'information et de la communication dont le potentiel est loin d'être épuisé tant dans l'industrie que dans les services, tout particulièrement en association avec d'autres nouvelles technologies (biotechnologie, nanotechnologie, sciences cognitives...);
- dans la mise en place de filières dans l'«économie verte» en lien avec l'augmentation du prix et la raréfaction des ressources naturelles, le changement climatique ou encore les nouvelles réglementations visant à l'internalisation des contraintes environnementales, qui consiste à faire supporter le coût des retombées négatives d'une production par les agents qui en sont responsables (principe pollueur-payeur);
- dans l'offre de biens et de services spécialement adaptés au vieillissement de la population qui va entraîner une modification de la consommation des ménages

Ces nouvelles perspectives ne doivent pas pour autant conduire à négliger les atouts actuels de notre pays, en particulier le secteur agricole et les industries agro-alimentaires qui contribuent fortement à nos exportations et dont la compétitivité est essentielle.

Renforcer la recherche-développement et l'innovation.

La recherche constitue une priorité nationale. Une relation accrue entre grands organismes publics de recherche et entreprises de toute taille doit être

encouragée sous réserve de ne pas créer de distorsions de concurrence avec les prestataires privés. Ceci repose sur la multiplication de partenariats public - privé et la valorisation de découvertes pouvant déboucher sur des innovations. Une vigilance particulière est recommandée pour assurer la continuité des soutiens financiers jusqu'à la preuve de concept et l'application industrielle (fonds de maturation et de capital risque).

Le succès d'une politique de dynamisation de la recherche-développement et de l'innovation passe par la formation de chercheurs motivés en évitant les oppositions stériles entre connaissances fondamentales et innovations concrètes. Dans un contexte où les contraintes budgétaires se font plus pressantes et où, dans le secteur public notamment, les structures, les modes de financement (faisant désormais une large place aux appels d'offre par rapport aux crédits de base), voire les finalités mêmes de la recherche ont été quelque peu bousculés ces dernières années, une réflexion doit s'engager pour aboutir à une plus grande attractivité du métier de chercheur. Les perspectives en matière d'emploi scientifique, de rémunération et de carrière devraient être clarifiées. Les pouvoirs publics devront aussi attacher une importance particulière à la mobilité des chercheurs, l'important n'étant pas qu'ils partent mais qu'ils puissent revenir dans de bonnes conditions.

La Bulgarie met l'accent sur les secteurs clés. Les secteurs qui présentent le plus fort potentiel de croissance nationale: les services et les réseaux et l'économie numérique.

Le secteur des services connaît une croissance rapide et est le plus générateur d'emplois.

Si des progrès ont été réalisés, de nouvelles mesures doivent être prises afin de libérer son plein potentiel. Parallèlement, le secteur des services étant fortement corrélé aux autres pans de l'économie, notamment au secteur manufacturier, il est nécessaire d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur pour les produits industriels.

En effet, si le marché unique est une réussite pour les biens, l'UE doit s'assurer que son cadre juridique demeure approprié dans un environnement globalisé, où l'innovation est la clé et où les produits évoluent rapidement.

4. CONCLUSION

Les 500 millions de citoyens que compte l'Union européenne (UE) bénéficient tous de l'existence du marché unique. Ce dernier est fondé sur les «4 libertés»: la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux entre les 28 pays membres. Toute personne vivant et travaillant dans l'Union européenne jouit de ces libertés, les cas de restrictions demeurant limités.

Plus d'avantages pour les consommateurs. Le marché unique constitue un avantage pour les consommateurs. Ils bénéficient désormais des avantages liés à un plus grand choix de produits, à une meilleure qualité et à des prix plus bas. En principe, ils peuvent acquérir des biens et des services auprès de tout fournisseur de l'UE sans avoir à accepter de conditions contractuelles différentes de celles applicables dans leur propre pays.

Le marché unique et les entreprises. Le marché unique permet aux entreprises d'exercer leur activité sans entraves dans tous les États membres. Les entreprises ont la possibilité de se développer comme elles le souhaitent. Le marché unique représente pour elles un débouché de taille, et elles n'ont plus à se préoccuper de l'acquittement de droits ou de tarifs douaniers à l'intérieur de l'UE. Elles peuvent mettre en place leur chaîne d'approvisionnement et organiser leur financement en faisant appel à n'importe quel fournisseur, partout dans l'UE. Elles peuvent ainsi, quelle que soit leur taille, optimiser leurs performances et devenir plus compétitives.

L'avenir du marché unique se développe premièrement sur l'élimination des barrières et plus d'assurer le bon fonctionnement du marché, au bénéfice surtout des citoyens et des petites et moyennes entreprises (PME). En suivant la tendance générale au renforcement de «l'Europe des résultats», on doit garantir que le marché unique produise des bénéfices tangibles pour les consommateurs et les PME et qu'il réponde à leurs attentes et préoccupations. Deuxièmement, l'accent est mis sur la nécessité de poursuivre des efforts dans le domaine des services. Après l'expérience de la Directive Services, il semble y avoir un certain consensus sur la nécessité de revenir à l'approche sectorielle. Certains secteurs ont été identifiés comme prioritaires, vu leur importance

économique et l'impact qu'ils ont dans la vie quotidienne des citoyens. Ce sont les secteurs de l'énergie, des télécommunications, des services financiers de détail et du commerce de gros et de détail.

Troisièmement, il paraît important de considérer le marché intérieur dans la perspective de la société de la connaissance, et de revoir les dispositions liées à la libre circulation à l'aune de ces changements. Si c'est d'abord au niveau national que doivent être renforcés le dynamisme économique et la cohésion sociale, le marché unique peut toujours apporter une contribution substantielle sur ces registres.

Le bilan du Marché unique n'est certes pas parfait. Ni sur le plan économique, puisque certaines libéralisations n'ont pas produit les résultats escomptés, par exemple en matière énergétique. Ni sur le plan social, dès lors que certaines délocalisations ont suscité des protestations d'autant plus légitimes que l'UE. Après 22 ans de la création du Marché unique, il y a en effet beaucoup à faire pour dynamiser les secteurs qui contribueront à une nouvelle croissance forte et soutenable: assurer la libre circulation des services, développer le secteur numérique, augmenter l'efficacité des marchés publics ou encore compléter la libéralisation des industries de réseaux. Beaucoup reste aussi à accomplir pour construire les réseaux transeuropéens de l'énergie et des transports identifiés par le «Livre blanc» de 1993, mais que le déficit de coopération entre Etats membres et la limitation du financement européen n'a pas permis de réaliser.

Un de priorité qui bénéficiera de l'approfondissement du Marché unique: le développement vital de l'industrie européenne et l'amélioration de la compétitivité. La compétition doit s'intensifier en matière de recherche et d'innovation. Les politiques de la concurrence et des aides d'Etats, c'est-à-dire les règles du jeu, doivent être attentives à l'essor de nos champions industriels. L'action en matière de commerce extérieur doit se fonder, en particulier, sur la réciprocité. Bien entendu, les pays membres ont des modèles économiques et sociaux souvent différents; mais les règles communes doivent être renforcées pour mieux protéger ces différences et ne pas conduire à un nivellement par le bas.

5. BIBLIOGRAPHIE

- INCTIN, N. (2104) *Droit de la propriété intellectuelle: droit d'auteur, brevet, droits voisins, marque, dessins et modèles*. Paris: LGDJ.
- CARLIER, J-Y. (2014), «La libre circulation des personnes dans l'Union européenne: chronique», *Journal de droit européen*, v. 22, n. 208, avril.
- CATTARUZZA, J. (2014) «La nouvelle loi bancaire: les lignes de force», *Journal des tribunaux*, v. 133, n. 30/6574.
- CATTIER, R. (2014) «Subventionner un service public délégué: encadrements interne et européen», *AJDA hebdo: L'Actualité juridique. Droit administratif*, n. 23.
- DA COSTA CERQUEIAR, G.V. (2014) «Libre circulation des sociétés en Europe: concurrence ou convergence des modèles juridiques», *Revue trimestrielle de droit européen*, v. 50, n. 1.
- DEL RUE, G. (2014) *Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*. Anvers: Maklu.
- DONY, M. (2014) «Les règles régissant le financement public des services d'intérêt économique général après la réforme de 2011», *Cahiers de droit européen*, v. 50, n. 1.
- DUSOLLIER, S., DE FRANCQUEN, A. (2014) «Les droits intellectuels: chroniques», *Journal de droit européen*, v. 22, n. 206.
- FRITZ, S., GRÜNBECK, E., HIJAZI, A. (2014) *Clé pour la Convention sur le brevet européen*. Munich: E. Grünbeck.
- GATHEM, G. (2014) «Protéger ses inventions dans l'Union européenne: le brevet européen à effet unitaire et la juridiction unifiée du brevet», *Journal de droit européen*, v. 22, n. 211.
- GEORGES, A. (2014) «Commissions interbancaires sur les paiements par carte: Bruxelles préfère la réglementation administrative à la régulation concurrentielle», *Revue Banque*, n. 773.
- GRISEL, D. (2014) *La Libre prestation des services en droit de l'Union Européenne: examen des limites à l'application des articles 56 et TFUE*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- HOEPFFNER, H. (2014) «La nouvelle directive 'Marchés publics': simple consolidation des acquis ou véritable modernisation?», *Europe 2014*, v. 24, n. 5.
- LEBLOND, L. (2014) *Pratiques anticoncurrentielles et brevets: étude en faveur de la promotion européenne de l'innovation*. Bruxelles: Bruylant.
- LUENGARUEMITCHAI P. & SCHADLER S. (2013), «Do economists' and financial markets' perspectives on the new members of the EU differ?», *International Monetary Fund Working Paper* n°07/65, Washington, DC: International Monetary Fund.
- MASLAUSKAITE, K. (2014) *Travailleurs détachés dans l'UE [on-line]: état des lieux et évolution réglementaire*. Paris: Notre Europe.
- MICHEL, V. (sous la dir.). (2014) *1992-2012: 20 ans de marché intérieur*. Bruxelles: Bruylant.
- MOULIN, J.M. (et al.). (2014) *La protection des actifs de l'investisseur: dossier*. Bruxelles: Bruylant.
- MUSS, S., PASHEV, K. & VALEV, N. (2011), «The effects of lost experiences in banking crisis on future expectations and behavior», *The B.E. Journal of Macroeconomics*, Vol.10, n°1, Article 32, <http://www.degruyter.com/view/j/bejm.2010.10.1/bejm.2010.10.1.2027/bejm.2010.10.1.2027.xml>

- PARTSCH, P.E. (2014) «Droit bancaire et financier européen» in *Journal de droit européen*, v. 22, n. 1.
- WAGEMANS, M. (2014) *Concession de vente*. Bruxelles: Bruylant.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2014). *Marché intérieur: de la crise à la relance: mettre les citoyens et les entreprises sur la voie de la prospérité*. Luxembourg: Publications Office.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2010). *Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, mars 2010. <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20FR%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20FR%20version.pdf>
- COMMISSION EUROPÉENNE (2010). *Vers un acte pour le marché unique – Pour une économie sociale de marché hautement compétitive*, Communication, octobre 2010. http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act_fr.pdf
- COMMISSION EUROPÉENNE (2010). *Pour une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation : mettre la compétitivité et le développement durable sur le devant de la scène*, Communication, novembre 2010. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/files/communication_on_industrial_policy_fr.pdf
- COMMISSION EUROPÉENNE (2010). *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area, Quarterly report on the euro area*, volume 9, n° 1, 2010. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/qr_euro_area/2010/pdf/qrea201001en.pdf

The European Union: structural reforms and coordination of fiscal policies in response to the economic crisis

Prof. Jaroslaw Kundera
Institute of Economics
University of Wroclaw

Abstract:

Since 2008 the European Union has brought about the most severe crises and the current situation in the euro area is far from stability. The crisis of the euro area turned out to be a crisis not only economies of member countries (Greece, Ireland, and Spain Portugal) but also the crisis of mechanism of integration. To develop effective methods to combat the crisis and prevent future breakdowns present reform must cover not only the changes in the economic policy of the individual member states, but also a mechanism for European integration. It is especially about the economic policy carried out at the level of the EU institutions that affects the economic policies of individual member countries. Hence the main goal of this article is to find an answer to the question, what changes should make the EU and its member countries to overcome the present crisis and prevent their occurrence in the future. Permanent answer to the crisis can be only economically transformation of member states (Greece, Spain, Portugal, and the Republic of Ireland) that were most acutely affected by a decline in production and an increase in unemployment.

Keywords:

Economic transformation; austerity program; economic transformation; structural policy; public debt; budget deficit; banking reforms; proper policy mix between monetary policy and fiscal policy.

1. INTRODUCTION

The European Union passed by the deepest economic crisis since its establishment. It is true that crisis began in the United States, but quickly spread also in the Member States of the EU and the euro area. Although its size and extent were exceptional in many regions, the crisis in EU area has many features in common with global crisis. The crisis was preceded by long period of rapid credit growth, low interest rates, and abundant availability of liquidity, strong leveraging, soaring asset prices and the development of bubbles in the real estate sector. In the early stage the crisis in EU manifested itself as an acute liquidity shortage among financial institutions in member states. The interbank market virtually closed and risk premiums on interbank loans soared. Transmission of financial distress to the real economy evolved at record speed. In countries affected by the crisis, dropped production, investment and trade, increased unemployment, debt and budget deficits. Fast crisis ran in four countries in Greece, Spain, Ireland and Portugal.

The current situation in the euro area is far from stability and lead to a change of government policies in many countries. To develop effective methods to combat the crisis I am in first of all examine the causes of the crisis and its evolution in the four member countries of the euro area, i.e. Greece, Ireland, Portugal and Spain. Crisis in euro area has an economic impact on economic transformation of those countries, and from the successes of the transformation depends to a large extent the ability to overcome the crisis. Although the crisis in the euro area's cover also other countries such as: Cyprus, Italy, France, the crisis development in these four countries was the most characteristic for the entire EU. What's more, the crisis of the euro area turned out to be a crisis not only economies of member countries, but also the crisis of mechanism of integration. Hence in order to effectively fight against the crisis and prevent future breakdowns present reform must cover not only the changes in the economic policy of the individual Member States, but also a mechanism for European integration. It is especially about the economic policy carried out at the level of the EU institutions that affects the economic policies of individual Member countries.

In addition to some of the common features of the global crisis, the crisis in the euro zone had some specific. He became not only the economic and financial crisis but also crisis of economic integration, its principles and organizational structures. Therefore the main purpose of the article is to identify the causes of the crisis in the euro area and the search for the best methods to overcome. The author compares the current crisis earlier crisis, especially the Great Depression in the 1930s. Compare especially the causes and course of the crisis in the EU's four most affected by its negative effects (Greece, Ireland, Portugal, and Spain) and analyzes the methods of applied in those countries in order to overcome the crisis. Because the crisis in the euro zone has its cause also in the integration, the author is looking for in addition to the causes of the crisis in terms of economic and Monetary Union. The crisis in the euro zone also has implications for countries which intend to join the zone, so the author tries to specify the methods to combat the crisis, the future evolution of the euro area. Sources to overcome the crisis in the euro zone are to implement a better policy mix, including better coordination of fiscal policies of the Member States and its harmonious interaction with the monetary policy of the ECB.

Reforming the European economy to ensure that it generates sustainable growth and creates jobs remains a key challenge. In order to prevent crisis all countries invoked to state intervention tools. Many member state of the euro area face substantial consolidation needs while at the same time have to support ailing economic activity. A public debate was taking place on the effectiveness of consolidation in government's finances undertaking during the crisis. The fiscal policies contribute to the consolidation of public finances. They also have an important influence on the growth and job potential of the EU economy. The question was putting weather austerity can be self – defeating: Self-defeating means that a reduction in governments expenditure leads to such strong fall in activity that fiscal performance indicators would fall. Therefore, in much euro area Member countries raised demands on lessening excessive austerity program. The social cost of adjustment programmes to restore the balance of equilibrium proved to be too high.

2. THE CONCEPT OF CRISIS

The reasons for crisis and methods of overcoming the depression in the euro zone to clarify the causes of crisis has so far featured little analysis. The causes of the crisis are poorly researched and imprecisely explained, an unwillingness to take this topic is perhaps the complexity of the phenomena that can be explained only interdisciplinary together referring not only to the economic theory, but also to the theory of economic integration and international relations, and even to the field of political science

Economic crisis is defined as a violent contraction in economic activity. For some, the crisis is the expression of the collapse of the markets and his self-regulatory mechanism for other crisis is the result of market constraints and its self-regulating role. An economy facing an economic crisis experiences a falling GDP, growing unemployment, a drying up of liquidity, rising budget deficit, public debt, external unequilibrium. Economic crisis can take the form of a recession or a depression. Some economists suggested for defining recession as «two down consecutive quarters of GDP». On the other hand depression is a sustained, long-term downturn in economic activity in one or more economies. The most popular definition of depression includes two general rules: 1.a decline in real GDP exceeding 10%, or 2.a recession lasting two or more years.¹ There are different varieties of crises: financial, banking, currency, debt, economic. From 1970 to 2007 in the world there are 394 financial crises, including 124 banking crisis, 207 currency crisis and 63 debts crisis. The last crisis, which started in 2008, was both the financial crisis while banking and that turned into the deepest economic crisis since the great depression in the years 1928-1933. If any compatibility between economists which is crisis, there is no compatibility between them as to what crisis calls and what measures one need to undertake to overcome economic crisis.

DEMIRGUC-KUNT and E. DETRAGIACHE (1998) think that the banking crisis we have ever used when one of the following is true: 1. the ratio of loans outstanding to paid exceeds the entire banking sector 10%; 2. the costs of operation for the rescue of endangered banks in excess of 2% of GDP; 3. the

¹ THE ECONOMIST, 2008.

problems of the banking sector lead to a nationalisation of banks: 4. it appears the bank panic. Bank panic is the loss of business and consumer confidence in the financial sector and is based on the fact that the depositaries shall withdraw suddenly their bank deposits, which can lead to cash-flow problems of the financial sector, the collapse of many even strong banks, increase in interest rates.

The concept of financial crisis is used in the sense of a broader and includes both monetary and banking crisis, as well as the debt crisis when a country is not able to handle its debt. In the wide shot one can see the two main stages of the financial crisis: the first starts to increase uncertainty in the market, accompanied by an increase in interest rates and a fall in prices on the stock market; in the second, followed by the severity of the phenomena of negative selection (operator financing investment credits venture too loose), and the temptation to abuse (lender engage in the project too risky hence undesirable from the point of view of the lender), which leads to a reduction in credit growth, reduce investment, a fall in prices and economic activity.

The evolution of the world economy has changed the nature of crises and the causes of the current economic problems should also be linked to the effects of globalization, financial liberalization and deregulation of financial markets. Increase in the money supply, which was not eliminated there by growing inflation and interest rates, began to strongly increase credit expansion. Centre countries overtake savings from less developed countries, resulting in multiple developed parts of the world to credit expansion. Low interest rates encourage the purchase of shares. Other reasons for the rapid spread of the crisis on the international stage is the development of an internet, computerization and the expansion of the media. An additional cause of the current crisis is the development of the derivatives market that allows the use of the so-called financial leverage. The other cause is deregulation of the financial market that has mainly an increase in speculation. Capital began to migrate under the stream of current rational allocation of resources from developing countries to the USA and Europe. Ease of migration of capital on a global scale has made it easier to tear off the rates of exchange, securities and rate of interest from the ground up fundamental economies. The pressures of globalization and

international capital for tax reduction brought the countries importing capital budget deficits financed by a growing public debt.²

The basis of the traditional theory of economic cycles was the analysis of changes in demand and investment made in countries and the surplus of supply over demand from time to time on the domestic market. The current crisis is taking place in conditions of globalization, where access to the demand for global market undermines the fundamental role of the domestic market in the activation of enterprises. Decrease in domestic demand does not necessarily create a crisis where companies can sell goods in the global marketplace. Competitiveness and the quality of the resources, the level of infrastructure, investment in scientific research work, human capital, so supply side factors have decided about the demand for products produced by the companies of the country in the global marketplace. Besides the classic explanation of economic cycle do not take into account developed and linked stock markets in the contemporary economies and technological revolution. Increase in capital flows, especially very mobile portfolio and speculative capital is today the main cause of the cyclical fluctuations. Business tendency survey and its collapse in the operative part, depends on the behavior of capital, its response to interest rates, exchange rates, short-term profits. The cause of today's crises are speculative bubbles in the stock market, real estate market, or currency rates, more than overproduction resulting from overinvestment.

Therefore there are different types of crises: can be financial, currency, debt and economic crises. Financial crises, downgrading currency, if they are deep, leads to economic crises. The economic crisis may have the character of the recession (short term) or depression (long-lasting) Deep and long-lasting breach of overall economic balance, usually lead to the economic crisis reflected in the statistical changes in the gross domestic product (GDP), consumption, investment, unemployment. During the economic crisis some of the macro-economic change more than others. Prices change usually to a lesser extent than the production, the decrease in consumption is less than the variability of the production. Production shall be reduced more slowly than investment

² M. GRUSZCZYNSKI, (2013), p. 38 -39

expenditure. Foreign trade (export and import) is a very unstable part of the GDP as well as the investment. Most of the theories indicates volatility in investment as the most important cause of the cyclical nature of economic growth. Currently indicates the need for modification of the classical theory of the cycle and taking into consideration the process of globalization and information technology. Capital flows, especially short term, investing in securities, currencies, real estate, are the main factor of the formation of asset price bubbles and speculative fluctuations in the business cycle.

3. REASONS OF CRISIS IN EURO ZONE

In the euro zone, we have to deal with both the financial crisis (banking, debt crisis), as well as with economic crisis. The crisis in the euro was undoubting the continuation of global crisis. However many of the causes of the current crisis are rooted in specific factors in the internal features of the development EU integration. In the euro area before the crisis began to be observed trends unnecessary borrowing capacity, especially in the public finance system as well as households and banks. In euro area increased bank debt, especially foreign as well in the partner countries as in third countries. The deepening of the cross border banking activity has led to an increase in the proportion of operation of banks in the European single market.

The genesis of the current crisis in the member countries of the euro area is of course very complex. However, it should be noted that the original sources of problems in certain Member States of the euro area was the way the rock policy and structural, rather than just the introduction of the single currency. The introduction of the euro was accompanied by a decline in interest rates and increased loans in countries with weaker, less competitive economies. These loans have been allocated not for leading to enhance the competitiveness of their economies for investment in sciences and new technologies, and to the needs of the current consumption and investments in the construction sector. In countries with the weakest economies imbalance swelled because» lack of independent policy money and flexible

the nominal exchange rate is not accompanied by sufficient flexibility in prices and wages in the economy and the lack of structural reforms. The debt problems of the EU member countries are still large, especially in the some member countries like Greece, Italy, Portugal, Spain, and Ireland projecting on a possible return to the path of sustainable economic growth. Secondly, many of the causes of the crisis in the euro area were rooted in the internal features of the development of the EU. Thus, sustainable economic growth in the EU depends on its institutional reform. In the euro area a single supranational monetary policy is not rightly correlated with member states' fiscal policy. Moreover, euro area composed of partners with different structure and economic competitiveness could not effectively carry out a harmonized economic policies. In brief, you can point to a few of the essential causes of the crisis in the euro area:

Firstly, it should be pointed out that the crisis not born in Europe, but was launched in the USA in the mortgage market in 2008 and spread to other countries in the EU like Greece, Portugal, Spain, Ireland. Moreover, running up debts to the USA (public debt in the USA. has increased in recent years from 60% to 90% of GDP) increases competition in the securities market between American bonds and euro area members, and increases the interest rate of the European bonds. President of the Vatican Bank in a speech to the Italian public notes that even Americans stand behind the euro crisis because less risky debt American displaces in the trading book part of the debt of European countries.

Secondly, to the crisis in the euro area affects the structural imbalance in the world economy, where some countries have consistently positive balance of payments and increasing reserves, while others have a negative balance of payments, as a result, becoming more and more indebted. The rapid growth of China's exports has caused the massive reserves estimated at 4.4 trillion dollars, comprising, inter alia, not only U.S. public debt, but also European countries amounting to 630 billion dollars in the estimated \$ 200 billion of bonds from the French Government. The Chinese Government policy to promote exports undercut the value of the Chinese Yuan, the low level of consumption in China's GDP of only 36%, low wages in the Chinese economy, contribute to the imbalance in trade with the USA as well as the EU.

Thirdly, an imbalance occurs not only on the outside of the EU, but also within the EU, where the two groups of countries have developed with a surplus in foreign trade (Germany, Netherlands, Austria, Belgium and the countries recording a deficit in current speed (Greece, Portugal, Spain, Ireland, France, Italy). Productivity growth and wage trend diverges caused the lowering competitiveness of some economies, and so for example, if within a period of eight years before the crisis wages in the euro area increased by an average of 14%, in Germany only by 2%, and 17% in France, Italy by 23% and Spain as much as 26%. What threatens the euro, it is not asymmetric shocks, but the lack of wages discipline in the South countries, where a growth is not warranted an increase in productivity.³

Fourthly, the euro crisis is not so much the monetary crisis and its function as a means of payment, the value of the gauge, or even a store of value, but the public debt crisis. Some countries, such as Greece, Portugal, Spain, Ireland, Italy going into excessive debts due to low interest rates in the euro zone and low inflation. Increase in the national debt, however, is the result not only of economic decisions, but above all political. Political science argues that public debt is related to the functioning of the political system as such, political cycle in a given country and explains that the less the government has a chance to be reelected, the more it is willing to go into debts. Weak governments unable to reform not only failed to increase taxes, but also did not reduce expenditure, public debt, as a means to gain voters and the financing of the public sector.

Fifthly, the euro crisis reveals, unfortunately, the weakness of the institutional EU and its dysfunctional economic policies mechanism based on a centralized monetary policy and decentralized fiscal policies of the individual Member States. As far as the ECB's monetary policy

Has a clearly defined goal of maintaining low inflation, fiscal policy before it was built too many.

Conflicting goals, for example to maintain fiscal discipline, external balance and sustainable growth. Emphasis on restoring budgetary balance and lowering the debt has brought consequences, of course, deflationary, and low economic growth. In the EU, however, lacks the structure characteristic of the Federated

³ GUICHARD, J. P. (2011), p. 5.

States to enable automatic stabilizers operate the federal budget on the line of the Central Government and regions or States. J. Sachs and s. Martin calculated that US federal budget are amortized over the decline in production in one of the states about 1 dollar 40% through reduced tax burden to the federal budget and trough transfer social aids from the federal budget to one of the states.⁴

Sixthly, the euro has become a victim of its own success from getting money positions worldwide and the second after the US dollar component of the reserves (more than 20% of the world's reserves). The euro exchange rate against the US dollar at the level of the initial established 1.18 dollars for one euro, which then fell to 0.823 dollars for euros, and then gradually increased their value to more than \$ 1.40 for 1 euro. The appreciation of the euro hit the export of many members of the euro area (especially Greece, Ireland, Portugal, Spain) on third country markets, hence it is believed that without a reduction in the value of the euro to the level of the initial will be difficult to get payment balance least competitive countries.

The crisis in the euro area primarily manifested in the acute imbalance in budget system of several member countries has become an important link in the development of the global financial and economic crisis. However increase in the public debt and the negative developments of budget deficit in the euro area member countries should not be seen as only medium term depression. Government debt in Greece, Spain, Portugal and Ireland and their potential for default cannot be also linked only to the euro introduction. The crisis has its structural factors arising from the structure of the economies of member states and their flawed economic policies. It is also caused by the integration factors and banking policies in euro area.

4. THE ECONOMIC CRISIS IN GREECE

During six years Greek economy passed by great depression. Overall during that period 2008-2013 the Greek economy contracted by more than one quarter. As we can see in table 1 the deepest drop in GDP was noted in 2011 year by 7.1% and

⁴ SACHS, J., SALA Y MARTIN, X. (1989).

in 2012 year by 6.4 %. It was mainly due to decrease of drop in private consumption by 25.6% and public consumption by 31.4% in five years except 2009 when public consumption grew by 4.8%. It was also due market income loses, the adjustment on the labor market and highly restrictive credit conditions. In 2008 – 2013 the unemployment rate in Greece grew from 7.7% in 2008 to 27% in 2013. Moreover Gross capital formation decreased every year: in the years 2009-2012 by more than 80% and investment in equipment dropped by 69.7% in 2009- 2013. Simultaneously the interest rates of Greek two- years bonds traded in the secondary market grew from 4.15% in 2009 to 9.73 % in 2010, 26.27% in 2011, 177.37% in 2012.⁵

Tab. no 1. The main macroeconomic indicators for Greece in 2008-2013
Annual percentage change

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GDP	-0.2	-3.2	-4.9	-7.1	-6.4	-4.0	0.8	2.9x
Private consumption	4.0	-1.3	-6.2	-7.7	-9.1	-6.7	-1.6	1.4x
Public consumption	-2.1	4.8	-7.2	-8.5	-9.0	-4.9	-4.0	1.2x
Gross fixed capital formation	-6.7	-15.2	-15.0	-19.6	-19.2	-5.9	5.3	11.3x
Of which equipment	1.3	-24.0	-8.2	-18.1	-17.3	-2.1	8.9	13x
Export	3.0	-19.5	5.2	0.3	-2.4	2.5	4.6	5.5x
Import	3.3	-20.2	-6.2	-7.3	-13.8	-7.1	-1.3	2.7
Contribution to GDP:								
Domestic demand	0.8	-3.4	-8.5	-9.0	-10.2	-6.5	-1.2	2.3
Inventories	-0.5	-2.9	0.7	-0.4	0.0	0.3	0.0	0.1x
Net exports	-0.5	3.1	3.0	2.4	3.7	2.6	1.6	0.8x
Employment	0.8	-0.2	-2.6	-5.6	-8.3	-3.5	0.6	2.6x
Unemployment	7.7	9.5	12.6	17.7	24.3	27.0	26.0	24.0x
Unit labor costs whole economy	7.1	7.2	-0.1	-1.8	-6.2	-6.5	-1.5	-0.3x
Real unit labor costs	2.2	4.3	-1.3	-2.9	-5.5	-4.9	-1.0	-0.7x
Savings rate of household	0.3	3.0	-3.0	-0.1	1.3	2.3		
Harmonized index of consumer prices	4.2	1.3	4.7	3.1	1.0	-0.9	-1.1	0.3
Terms of trade	-0.6	-3.4	1.8	-0.6	-1.0	0.2	-0.1	0.3
Merchandise trade balance	-20.8	-16.2	-14.0	-11.3	-9.6	-8.7	-8.2	
Current account balance	-17.9	14.3	-12.8	-11.7	-5.3	-2.3	-1.9	-1.6x
Net borrowing vis a vis ROW	-16.2	-13.3	-11.0	-9.8	-2.9	0.4	-0.1	0.2x
General government balance	-9.8	-15.8	-10.7	-9.5	-9.0	-12.2	-2.0	-1.1x
Cyclically adjusted budget balance	-10.6	-15.2	-8.4	-5.2	-3.2	-7.5	2.6x	0.9x
Structural budget balance	-9.7	-15.4	-8.9	-5.8	-1.0	1.2	1.0x	-0.1x
General government gross debt	113.0	129.3	148.3	170.3	156.9	176.2	175.9	171x

Source European Economy, Luxembourg 2011 no 6, p.107 Eurostat
GDP growth (% , yoy), Full forecasts for Greece, 5 November 2013, European Commission
European Economy 7|2013, Greece/Economic Studies, www. Coface.com

In the period 2008-20013 the Greek labor market was undergoing considerable adjustment. Unemployment grew every year by about 2% in sum

⁵ www.bloomberg.com.

more than 10%. A profound contraction in economic activity reduced employment opportunities in the private sector. The cuts in public sector wages – in particular non-basic pay spilled over as well as to the private sector. Labor costs were falling primarily as a result of deterioration of the economic situation, but also wage setting reforms. Wage moderation was driven by firms moving towards more flexible working arrangements like part time employment or intermittent jobs. In the period 2010-2013 unit labor cost for the Greek economy decreased by 14.6%. The decline in wages, of course, entail reduced demand and further decline in production. In this way, there have been a vicious circle, because the decline in production, that expanded unemployment and put pressure on the continued decline in wages. On the one hand all of these served to recover competitiveness of the firm but sustainable growth export has occurred only from 2013.

The key indicator of every economic activity is investments and in Greece there were about 80% decrease of investments in 6 years. Because the participation of investments in GDP has reached 50 years low, investments constituted one of the main factors of changing financial crisis into economic one. Gross fixed capital formation decreased in 2010 by 15.0% in 2011 by 19.6% in 2012 by 19.2% and in 2013 by 5.9%. Investments in equipment fall by about 70% in 2009- 2013. Due to pessimistic expectations inflow of foreign direct investments had been nearly stopped with very lowest stock 9% of FDI in GDP in the EU Drop in direct investment was connected with export reduction, balance of payments problems, an increase in unemployment and the decrease in competitiveness of the economy. In 2012 Greece was ranking at the 100 position in the Doing business ranking after such countries as Romania, Bulgaria or Serbia.⁶

The year 2013 was the six consecutive years of declining economic activity. In 2013 Greek economic was still highly unbalanced with budget deficit at 13.5 %, public debts at 176.2% in reference with GDP. Unemployment was more than one million - 27.0% of all population of the country, imports was higher than

⁶ World Bank Doing Business Report, 2012.

export by 9 billion euros. However in 2013 the structural budget balance started to improve to the positive figure of 1.2%. The persistent imbalance in public finances indicates the need for further reforms and seeking further sources of budgetary income. It is believed that in Greece, the tax avoidance was a daily practice that led to a huge loss of budget revenue. Government current spending has proved little responsibility speaking for structural and institutional reforms for further consolidation.

Although Greece had been accepted into the euro zone in first group of member countries, in the past the country showed a constant structural imbalances, low competitiveness, a large share of the state sector, high inflation, huge budget deficit and public debts in the economy. The inflation differential with the EU widened after accession. Gross debt was more than 100% in relation to GDP, gross external debt rose to 35% of GDP. Home and foreign borrowing in Greece financed public and private consumption rather than investments. The need to finance budget deficit averaging more than allowed Maastricht limit. The foreign debt services ration increased to 30% of foreign exchange receipts. The tax base was reduced by statutory exemptions for some groups (farmers) and inadequate enforcement of tax law for others (professionals). State controlled for about a third of industrial output. The economy remained highly regulated with government monopolies in public utilities as in air and rail transport. All of these promoting overstaffing and inefficiency and the losses of state firms were in principle financed by the budgetary deficit.

For a few decades flawed economic policy of Greece have brought Greece to the brink of bankruptcy. Country lagged far behind in reforming economic system, developing a non- productive public sector and inefficient regulatory framework in the economy. The increase of the government deficit played an important role to Greece crisis to arise. The 2004 Athens Olympic Games Greece had been investing beyond their purchasing power and spending more capital than available. It should be noted that Eurostat each year noted a reservation about the fiscal statistical numbers for Greece. After a couple of years often previously reported figures got revised to a somewhat worse figure. To keep within the monetary union guidelines the government of Greece had for many years misrepresented the country's official statistics. It was discovered that

Greece had paid Goldman Sachs and others that hid the actual level of borrowing. Most notably is a cross currency swap, where billions worth of Greek debts and loans were converted into Yen and dollars at a fictitious exchange rate by Goldman Sachs, thus hiding the true extent of Greek loans? The purpose of these deals made by several successive Greek governments was to enable them to continue spending, while hiding the actual deficit from the European Commission. In regard of the flawed statistics made it impossible to predict accurate numbers for GDP growth, budget deficit and the public debts.⁷ Therefore the Greek ministry of finance reported the need to restore the trust among financial investors and to correct previous statistical methodological issues by «making the national Statistical Service an independent legal entity that will improve the accuracy and reporting of fiscal statistics.

The coexistence of countries with different levels of developments like Greece on one hand and Germany on the other hand under the «roof» of the euro led to very different rates of growth of export and profitability. Firstly, in the initial period after euro introduction the rapid development in the countries of periphery and the relative stagnation of the center had drastically reduced the development gap between them. Higher growth rates in the countries of the periphery like Greece as accompanied by both a dramatic reduction in the costs of domestic borrowing created speculative boom and cheap borrowing as by consumers as well by the states. Initial inflow of foreign capital served to set up conditions for balancing of financial transaction. Later on the growth occurred to be boosted due to speculative low rates of credits and high level of debts. A higher inflation rate than interest-rate brought about excessive investment and speculative boom. The wrong investments, life on credit, excessive bank credit action, and over-indebtedness ended the financial crisis. Financial crisis was transferred to the real economy, resulting in recession in Greece and high level of unemployment.

Greece is going through an economic and social crisis which is unprecedented in the EU history. The crisis in Greece that extended to all economy affected mainly through the drop of investment and production, rise of unemployment, the difficulty in borrowing, the rise of commodity and fuel

⁷ Bloomberg 2010.

prices, and reduces the purchasing power of consumers. To reduce the risk bank tightened their lending policies to Greece firms and citizens which worsened his situation because they could not have access to new resources. Tight liquidity and a rising share of non- performing loans put the strains on all Greece banking system. The growth rate of credit to private sector remained negative and bank deposits flowed abroad looking for save location in Switzerland, Germany or Belgium. Tight liquidity of course discouraged investments, production job creation.

Another consistent problem Greece has suffered is the governments' tax income, because of the constant tax evasion. In 2010 the estimated tax evasion cost for the Greek government amounted to well over 20 billion per year.⁸ The young people after completing their studies faced difficulties in entering the labor market, but when young people finally find a job, the taxes that are imposed on them will be too high in order to repay the debt accumulated by previous governments. A persistent problem in Greece is a high level of debt reaching 176.2% in 2013. If Greece doesn't repay its creditors, a dangerous precedent will have been set. This may make increasing nervous about the likelihood of other highly indebted countries, such as Spain or Italy repaying their debts. If the investors stop buying bonds issued by the other governments, then those governments in turn will not be able to repay their creditors.

To avoid the potentially disastrous vicious circle European leaders have agreed firewall to protect the rest of the euro area from a full – blown Greek default. Fearing bankruptcy Greece had to turn to the EU and the International Monetary Fund for up to 110 billion euros of replacing lending. The total package of assistance to Greece, including loans from EU and financial institutions, write-downs on private sector debt holdings, and grants from the EU structural and other funds, adds up to about € 380 billion.⁹ This is equivalent to 177% of Greek GDP. It is worth noting, that this level of assistance is unprecedented (the US Marshall Plan for post-war reconstruction involved transfers equal to around 2.1% of GDP of recipient countries –see table 2). Thus far fiscal consolidation of Greece finance has

⁸ *European Economic Forecast* 2011.

⁹ EUROPEAN COMMISSION, 2010.

been very large, but it seems then more measures will be necessary to reduce general government debt reached. Moreover, if banks in the weaker partners of euro area struggling to find enough capital are forced to write off even more loans they undermine confidence in the entire banking system. Taking into consideration high level of debt, deep and long economic crisis in Greece it seems that the applicable austerity program was too restrictive and should be enlarged into longer period. Decline in production and the level of unemployment reached in Greece such sizes that it is necessary to allow Greece to pursue budget deficit policy continue. Nevertheless it is thought that the problem of paying debts would be made immeasurably worst if Greece were to leave the euro. The country would almost certainly reintroduce the drachma, that would devalue dramatically and quickly making it even harder for Greece to repay its debts

Table 2. EU and international support to Greece in recent years

Various forms of EU and international support - 380 billion
Financial assistance (loans): € 240 billion
Private sector involvement (debt write-downs): € 100 billion
EU funding for the period 2007-2013- grants) - € 40 billion
including - € 20 billion from EU structural
cohesion funds and € 20 billion under the Common Agricultural Policy
• public debt -177% of Greek GDP
• € 33 600 per Greek inhabitant
• total US Marshall plan 1948-1951:
– USD 13 billion (85% grants, 15% loans)– 5% of US GDP
– 2.1% of GDP of recipient countries

After the victory of Siriza in Greece in January.2015 the new Greek Government has suspended talks with the Troika of requesting a further restructuring of its national debt. Siriza plans to increase taxes for the wealthiest Greeks, to take the fight against corruption, raising the minimum wage, reducing the gray area in the economy (about 25% of GDP), There is a proposed issue of new bonds in exchange for an old debt, the repayment of which would be linked to Greece's economic growth. Siriza program also includes assistance for so endangered poverty (around 300 million. Euro) in the form of free meals

and free of charge providing of electricity New proposals for a new Greek Government further brought about uncertainty in financial markets, and increased interest rate annual bond to more than 100%. Siriza played down suggestions that any compromise with Greece could include erasing some of the debts it incurred in exchange for a massive 240-billion-euro (US\$269 billion). Victory of Syriza stoke fears about the future the single currency, which traded at an 11-year low versus the dollar in February 2016. Greek election has also political implications beyond Greece, boosting anti-austerity movements across Europe, especially Spain's Podemos which is hoping for a similar general election win this year.¹⁰

However, one can hardly imagine that all the members of the current euro area would accept as a solution such a leap backwards into completely freely exchange rates. The cost of reintroducing a national currency seems to be much greater than leaving only a fixed exchange rate like Argentina did earlier. According to group of 18 Greek economists, if Greece were lunch a new drachma and stops paying its debts, the country would go to autarky, public sector wages would plunge, and the financial market might be barred from the foreign debt market for years. Depositors would rush to pull their money out to protect their savings from being converted to drachma. The danger of bank withdrawals could lead to the imposition of capital control and breaking the rules of single market. Leaving the euro area could trigger hyperinflation, a decrease of investment, banks crashes and the bankruptcy of many firms due to euro debts. Inflation would strike not the people who have deposits in foreign banks, but mostly lower income depositors in Greek banks. Because Greece is far more integrated with the capital markets than for example Argentina was during its crisis, a Greek departure could be connected with negative externalities on the single market. If Greece would leave the euro area in a disorderly manner, that this would cause contagion problems for the Spanish, Portugal and Italian banking system.¹¹ D. GROSS shared the opinion that while Greece might ultimately require financial aids of about 400 billion euro, allowing Greece to abandon euro would cut its nominal GDP by at least half making debt

¹⁰ www.ft.com/cms/s/2/197a2706-ac93-11e4-beeb.

¹¹ *The Economist*, 2011.

equivalent to 400% of GDP¹² devalue its currency, for improving external competitiveness must rely on an internal devaluation.

Overall in order to bring out the economic Greece must make deep economic transformation. If structural reforms are carried out successfully in Greece, it is estimated that reform of product and service markets could add up to 13.5% to Greek GDP and reduce unemployment over the long term.¹³ One of the main causes of the crisis was faulty political system. The close relationship between politics and business in Greece reduced efficiency and transparency in the functioning of the market economy. One of the effects of this was preferential treatment of state-owned enterprises in comparison with private ones, where the State-owned sector was assisted by public subsidies. Widespread tax avoidance and political clientelism has brought budget deficit and huge public debt. Also low ECB interest rates encourage excessive government debt to finance budget deficit. Excessive bank loans, construction boom, inappropriate investments, undermined confidence in the financial sector and the banking crisis. Therefore economic transformations in Greece must make deep changes in the functioning of the economy, the public sector, the public finances, tax and banking systems. That transformation was a success Greece needs persistence and consistency, especially when it comes to the reform of fiscal systems and expanded the public sector. First of all economic transformation in Greece should lead to increasing investments, its attractiveness to foreign investors, lending capacity of bank towards businesses. Greek economy can emerge, one that is capable of generating sustainable growth and creating jobs.

All received thus far financial support enables the Greek authorities to invest in key factors for growth, and create employment and improve quality of life, in such sectors as transport, education infrastructure, culture, protection of environment, energy efficiency. European investors may look more optimistically towards Greece, if its return to the bond markets will be connected with improving the investment climate. Meets the investment, low inflation, export growth are factors that may stimulate recovery in Greece and overcome the economic crisis.

¹² *International Herald Tribune*, 2011.

¹³ *European Economist Forecast*, 2011.

5. THE ECONOMIC CRISIS IN SPAIN

In the EU Spain plays a special role for two reasons: first, it serves as a model for weaker countries like Portugal and Greece and secondly as the 5th largest economy among member's states. For 14 years Spain didn't play by the rules of his own national currency. After the introduction of the euro Spain expected to achieve monetary stabilization and sustainable reduction in rate of inflation. At the turn of 1980- 1990 inflation rates in Spain was over 25%. Therefore the benefits of the euro have been widely noticed in Spain society: 1.stable prices for consumers; 2.low interest rate; 3.more efficient and integrated financial market; 4.more opportunities for business; 5.bigger market for a broader choice; 6 improved economic stability; 7. capital inflow and faster economic growth. The euro had brought inflation down to a low and stable level. With the euro interest rates in Spain come down from 9% to a low and stable level 4.%, Low inflation foster drawing loans and making an investment. Spanish firm could borrow more and more cheaply and could invest more confidently in the long run. They started to work in conditions of greater certainty by extending its activities also abroad. Low inflation in euro area made also government borrowing less expensive. Interest repayments on national debts were reduced that allowed government to plan national finance with more certainty.

In the first years after the adoption of the single currency, the Spanish economy grew fairly rapidly, driven to cheap credit and growth of consumption. Due to the cheap credits millions of Spanish families could buy houses to live or as an investment. If the country itself determines monetary policy, the central bank would probably increase rate of interest in this period. However, the Spaniards were not able to take such steps to raise rates to a little to reassure the market and slow down the rise in property price. To support the rest of the euro zone countries did not have to count, because when they celebrated the successes, the biggest European economy was mired in stagnation. For the Germans and their neighbors to maintain the low interest seemed to be a necessity to fight against stagnation. Furthermore, under the Maastricht criteria Spain was not allowed to change freely fiscal policy and should have kept his public finance in good shape. Economic crisis in Spain was a traditional crisis

originating in the imbalances built up by the Spanish economy in the expansionary phase. The difference here is that the adjustment was exacerbated by the global economic recession.

It is believed that the ECB'S monetary policy conducive to the emergence of external disequilibrium in the Spanish economy. European Central Bank maintained a monetary policy focused on low interest rates, which were based more on the economic situation of Germany and France, but too low for Spain. After accession to euro are the lower legal interest rates along with absence of exchange rates risk led to negative interest rate in Spain. Inflation dropped to only 1.4%. Negative real interest rates increased of course credit, encouraged investors, and increased the demand of real estates and a lot of investors bought houses in Spain the construction market flourished because of the increased demand for housing. In one year after euro introduction Spain build more houses then Germany, France and UK all together countries ,this made Spanish economy growth too fast and real estate bubble.

Before crisis Spanish economy created more than one third of all employment generated in euro area and population grew from 40 million to 45 in 2000-2008. In the first seven years of the 2000 employment in Spain grew at about 2% a year. In 2007 unemployment in Spain reaching a small number of about 8%. The real estate bubble influenced immigration, attracted by the increasing wages in the construction sector. However, during the last decade Spain's unit labor cost rose 40% relative to German unit labor costs changes making Spanish labor uncompetitive. However, this demand in building sector would inevitable end in the massive real estate bubble and in economic crisis in 2008-2013. As crisis arose in the real estate's market the prices of houses dropped drastically even up to 20% of the value and the banks lost mortgages.¹⁴

As economic crisis started housing demand halted, prices began falling and unemployed jumped up by 10%. Spain unemployment rate hit 20.1% at the end of 2010 and by March 2012 reached 24.4%, twice the euro zone average. During the crisis the employment rate fell by more 10% from its peak. As unemployment sky rocked to 27% of labor force in 2013 (nearly 5 million people unemployed) unemployment benefits were generous. Crisis in building sector

¹⁴ *Newsweek*, 2013.

decreased the sector demand for labor. Spain has a two- tiered work force, in which privileged labor gets wage increase as unprivileged labor is thrown out of work. The privileged two –thirds have permanent contracts that shield them from the ravages of recession while the non- privileged, generally temporary workers are dismissed. Trade union organized a general strike to protest proposal to weaken union power, enable to cuts in wages and lower growing costs. The reduction in the Spanish government tax revenue, which was heavily dependent on real estate, exacerbated the crisis. The number of unemployment rises, the more strain it will put on the Spanish economy. Austerity measures, high unemployment, decrease in average wages had negative impact on the living standards of the Spanish citizens. Sustainable unemployment, especially among young people (nearly 50% out of job) quickly became a drain on the Spanish economy.¹⁵ Hopes for the future are dwindling (roughly 68% of young people were willing to leave the country) as Spain unemployment rate rose almost as high as it was for the US during the Great Depression.

In all period of crisis of 2008- 2014 the Spanish economy contracted: national demand continued its downward trend, private consumption dropped, savings rates felt, credit conditions were getting higher, the contraction in construction investment worsened year by year, industrial activity got a steeper downward trend, tourism fell. In 2009 inflation reached the lowest rate in the last 40 years – 0.2% and in March was for the first time deflation. Altogether Spanish Central Bank was not able to increase or decrease money supply to recover internal and external equilibrium. The crisis drain on the economy turned a previous budget surplus of over 2% of GDP into a deficit of -11.2% of GDP in 2009, - 9.6 % of GDP in 2011, -10, 6% in 2012, -6.9% in 2013, violating the Maastricht limit. A goal of 4.5% of public deficit was established to be achieved by the end of 2015. But Spain was able to reduce public deficit only close to 6% by the end of 2014 year. According to Eurostat statistics structural public deficit was a little more than 4% annual GDP in period 2011- 2013. It is interesting to note that Spain entered the crisis period with relatively modest public debt of 36.2% of GDP. This was largely

¹⁵ <http://www.polityka.pl/rynek/edukatorekonomiczny/1534533,1,jak-hiszpania-sama-wpedzila-sie-w-kryzys.read/ixzz2qqJkn000>

Table 3. Main Spain's macroeconomic indicators in 2010- 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GDP	0.9	-3.7	-0.2	- 0.7 -	1.6	-1.3	0.5
Private consumption	-0.6	-4.3	0.2	-1.2	-2.8	-2.6	0.1
Public consumption	5.9	3.7	1.5	- 0.5	- 4.8	-3.0	-2.1
Gross capital formation	-4.7	-16.6	-6.3	-5.4	-0.3	1.3	
of which	-3.2	-22.9	5.2	-0.3	0.9	1.4	
Export	-1.0	-10.4	13.5	8.3	3.8	4.5	
Import	-5.2	-17.2	8.9	1.6	1.5	3.2	
Contribution to GDP growth:							
Domestic demand	-0.7	-6.5	-1.0	-1.0	0.0	1.0	
Inventories	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Net export	1.5	2.8	0.9	1.8	0.7	0.4	
Employment	-0.2	-6.5	-2.6	-1.0	-0.4	0.5	
Unemployment	11.3	18.0	20.1	21.7	25.0	26.6	
Unit labor cost whole economy	4.9	1.4	-2.6	-0.8	0.1	0.1	
Real unit labor cost	2.5	1.3	-3.0	-2.3	-1.0	-1.2	
Saving rate of households	13.5	18.5	13.9	11.8	11.7	11.2	
Harmonized index of consumer prices	4.1	-0.2	2.0	3.0	1.1	1.3	
Terms of trade	-2.3	5.0	-1.6	-3.4	-0.8	-0.5	
Merchandise trade balance	-7.8	-4.0	-4.5	-4.2	-4.0	-3.7	
Current account balance	-9.6	-5.1	-4.5	-3.4	-3.0	-3.0	
Net lending	-9.2	-4.7	-4.0	-2.9	-2.5	-2.5	
General government balance	-4.5	-11.2	-9.3	-9.6	- 10.6	-6.9	-5.9
Structural budget balance	-4.3	-8.5	-7.0	-4.9	-4.2	-4.3	
General government gross debt	40.1	53.8	61.7	70.5	86.0	94.8	99.9

Source: Eurostat statistics, European Economy, European Commission, Luxembourg 2011/6 2014/1

due to ballooning tax revenue from housing bubble. In 2009 Spanish public debt stood still a low level to of 53.8% of GDP, but it increased in consecutive years to 61.7% in 2010, 70.5% in 2011, 86% in 2012, 94.8 in 2013 (see table no 3). The debt-to-GDP ratio jumped from about 53.8% of GDP at the end of 2012 to around 94.8% at the end of 2013 and is projected to rise further after 2015. General government debt is high and still rising. The increase during the crisis period was mostly due to the still high budgetary deficit. Although the average cost of debt issuance has been falling to 2.45% on average in 2013 however the interest expenditure on debt services as a part of GDP rose from 1.8% in 2009 to 3.0% in 2012 and 3.4% in 2013.¹⁶

¹⁶ FIRLEJ K. A., (2012), p.9.

Before crisis the Spanish banking system was considered by many analysts as one of the strongest among EU member countries and better equipped to support liquidity. Spain had the most density in bank branch network in Europe. Spain had the densest bank-office net in Europe, a situation that forced many dismissals of bank employees. In May 2012 Spanish banks lent 1.660 billion to the private sector and took in 896 billion euro. The European banks have a sizable presence in Spain: Barclays, Deutsche Bank and ING have large Spanish units. On the other hand the banking sector composed from the small average size of banks with evident excess capacity. Spanish banks were required to have high capital provision and demand various proofs and securities from intending borrowers due to the country rather conservative rules and practices. Nevertheless these practices were greatly relaxed during the housing bubble due to the liberal policy of the regulator Banco de Espana. Most regional semipublic savings banks (cajas) lent heavily to real estate companies that at the end of the bubble went bankrupt. When crisis broke up the cajas found themselves left with the worthless properties – overpriced real estate and residential zone, rendering them in essence bankrupt. Corrections in banking asset value were largely due to the loans related to the real estate development and construction sector, whose doubtful asset ratio was growing significantly more than in the rest of the portfolio. This portfolio segment, which were problems were concerned accounted for 22% of savings banks credit to the resident private sector, including foreclosures. Despite the real estate market adjustment in Spain, the retail mortgage portfolio posed a problem because the mortgage business in Spain was not straightforward and banks have not had additional guarantees on the mortgage asset.

From 1998 to 2007 house prices in Spain had more than doubled. Because housing prices were growing, banks were unconcerned about mortgage, because in the case of default the creditors could quickly sell the houses and generate cash quickly. However the dependence on wholesale and real estate's funding markets exposed Spanish banks to the tension in these markets. For all these reasons, the significant proportion of the total lending for by mortgages at 39% was one of the factor of problems of the Spanish banking system lack of liquidity and not increasing the shortage of credit. Among the most important one that

Spain is also the excessive amount of banking entities. There were also the low confidence between banks and large amount of low- value properties in banks' hands. Spanish banks were also mismanaged; their managers took cares of political matters: more than half of savings banks were leaded by politicians. Another factor causing the Spanish financial crisis was the lack of regulation of Spanish lending institution and the real estate's market. Cajas made too many loans to individuals and corporations, especially to those to be able to repay the loans in a crisis. Because the cajas had not released their information to the government, the extent of their real estate's exposure was unknown. The instability of Spanish banks has led to low investor confidence in the Spanish market. Many investors have pulled out of the Spanish banking market or have refused to invest in the ailing cajas. So the key factors responsible for the crisis that the Spanish economy underwent problems with its financial system. Until these problems of the banking sector had not solved Spain would have met difficulties to emerge from the recession.

As crisis broke up Spain was faced with a serious financial problems, financial institutions had serious liquidity problems and to top it off Spain was facing a lack of credibility with other European countries. When Spanish banks stopped lending money, there was a domino effects, the economy contracted, companies started to make mass layoffs and without jobs the families weren't able to pay their debts, so the banks took their houses. So in Spain it is necessary to deal first and foremost with banking crisis. In this sense there are measures commanded by the Banco de Espana together with the European Central Bank. Restrictions on the credit line exempting funds from covering legacy assets limit the planned banking»bailouts. A statement from EC President Jose Manuel Barroso and vice president Olli Rehn underlined that:

with thorough restructuring of the banking sector, together with the on-going determined implementation of structural reforms and fiscal consolidation, we are certain that Spain can gradually regain the confidence of investors and market participants.¹⁷

The number of banking entities has decreased significantly. During the crisis period there were a lot of integration processes between the banks,

¹⁷ EUROGROUP STATEMENT ON SPAIN, 2012.

especially between «cajas de ahorro» with Spanish savings banks. The average size of savings banks has increased and their number has been cut significantly from 45 to 17. In stark contrast with countries like Ireland, no such large scale nationalization took place in Spain banking sector. Further to the crisis the Spanish banking system has made a sharp adjustment: restructuring, merger and concentration of banks, reduction in their capacity. All this process contributed to correcting the excessive size of the banking sector, to generating gains in efficiency and to improving their capacity to obtain funding.

Spanish recession came basically not only because real estate's speculation, but also there were huge imbalances build up in a fixed exchange rate regime and low elastic labor market. Therefore one important demand factor behind crisis was a strong expansion in the housing sector that led for increased demand for building laborers. The crisis in the construction sector has evolved into a banking crisis and financial. Banks distrustful of each other because they didn't know how big were the hole that the other banks could have in their accounting. So the banks stopped lending money and because the credit stopped flow in, the companies began laying off workers. . These increased the levels of investment and consumption, being the main components of the GDP growth. Also because of the euro Spain exported less to the third. Moreover the loss of confidence among consumers led to a higher savings rates in 2009 to 18.5% that lowered demand for goods and services. Trade deficit contributed also negatively to employment situation at the labor market. .

As euro crisis developed Spanish banks had resorted to Euro system funding to a greater extent than in the past. Credit ratings of several Spanish banks were downgraded, some to «junk» status. Depositors are fleeing Spanish banks; deposits have dropped 4.7% from June to July 2012 as money moved abroad. Spanish banks borrowed a record 376 billion from the ECB in July 2012. The Bankia bank only, the country's largest mortgage lender was nationalized on 9 May and on 25 May it announced that it would require a bailout of 23.5 billion to cover losses from failed mortgages. In the process of transformation of Spanish economy the creation of FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria) was one of the most important reform achievements. This bank with 50.7 value of assets has been created to take on and then sell off assets from the construction

bubble that still are in the bank's balance sheet, such as unfinished buildings to restore the banking sector's health. Loans write downs process progressed during all the crisis period. Since January 2008 the banking sector has recognized and assumed asset impairment losses for an amount equivalent to nearly 9% of the GDP (52 billion euro in case of savings banks). «In 2012 the European Commission approved a Spanish government plan to shrink and restructure three major Spanish banks and sell a fourth (Banco de Valencia). This was part of a 37 billion euro EC bailout or restructuring approved in 2012. It included loss-taking by investors of up to 10 billion, the creation of a «bad bank» to absorb up to 45 billion of failed loans. In addition to recognized losses banks have reinforced their capital through reserves during the crisis.

The European Commission and the ECB demanded that all euro member countries had to bring equilibrium in their budget after crisis developed. In response for that Spain Prime Minister Rajoy announced 65 billion of austerity plan including cuts in wages and benefits in 2012. He increased also VAT tax from 18% to 21%. To achieve better public finance was in addition aids from European partners: in 2012 Spain asked for 100 billion euro support package, which was used for recapitalization of the financial sector. The first ESM recapitalization tranche of 39.5 billion was approved and transferred to the bank recapitalization fund of the Spanish government in 2012. A second tranche for category 2 banks on 1.9 billion was approved by the Commission and finally transferred at the beginning of 2013. Category 3 banks were subject for a third tranche in June 2013. From the upper limit of financial assistance to Spain for the recapitalization of its banking Spain used this way only 41.4 billion euro. In 2012 Spanish finance minister underlined that no further such credits would be sought, because the current interest rates for Spanish government bonds remained at an acceptable level. Average interest rates for 10 years Spanish bonds declined from 6.6% in August 2012 to 4.9% in March 2013.

There are still some deep structural problems in the Spanish economy like low level of competitiveness and high wages. Between 2011 and 2012 prices rose in Spain by 3.5%. Although in 2000- 2008 wages in Spain grew by 26% much higher than in the partner countries since 2010 nominal wage growth moderated. In the period 2010- 2013 real unit labor costs dropped in Spain by

7.5% by the end of 2012 and Spain unit labor costs improved with respect to the euro area partners countries. This narrowed the wage gap with Germany by 5.5% and 4.6% with respect to France. Spain policy of internal devaluation cut public sector salaries by 5% with an additional 7.1% cut consisting of a suspension of the 14 month bonus. Nevertheless private sector wages have changed too slowly and Spain didn't provide right incentives to private investments. Persistent wage rigidities prevented a more substantial adjustment in wages. The structural reforms were concentrated on layoff of workers, rising share of temporary workers and lower wages for newly hired workers.

Spain has been recovery slowly from the sharp contraction after economic crisis broke up. The limit on labor costs produced some improvement in Spain's competitive position. After decrease of Spanish export of goods and services in 2008 by - 1.0 % and in 2009 by - 10.4% there was export growth in 2010 by 13.5%, by 8.3% in 2011 at a moderate pace in 2012-2013. Before crisis Spanish exports went mainly directed to the European single market, but now this share had been decreasing in favor of third countries. In the last period export to non –EU economist was recording twice the rate of growth of intra –EU export. However, Spain must still undertake necessary correction of large internal and external imbalances. The growth prospect is affected by private sector ability to improve its competitiveness.

Since 2014 Spain shows signs of getting out of the crisis. This positive growth (0.5%) s taken place amidst improved confidence shown by most available indicators a relaxation of financial conditions and less contractionary fiscal policy. It should be underline that financial situation of Spanish firms has been improving in recent years. Their gross operating surplus has increased partly due to adjustment unemployment. Improved financial situation of enterprises and low interest rates constituted a solid ground to future growth of investments. Also general balance of budget has improved from -10.1 deficits in 2009 to close to the Maastricht limit -3.2% in 2013. Public debts have increased to 99.9% in 2013 but it is still under control. However to gain back the Spanish economy on the permanent path of growth a deep transformation should be undertaken. These actions should include: cut the public sector radically, eliminating the duplication of functions in the different levels of governments

(central and provincial), labor market flexibility to encourage employment, reducing taxes in the job market, simplifying the procedures to create new business, solving the problem of 1.3 million houses that are empty, expending credits for SME, more investments in education and health sectors.

Spanish banking sector is now in the process of restructuring. The liquidity situation and the financing structure of the Spanish banking sector have further strengthened. The process of restructuring of banks having received state aid continues with the objective of reaching a balanced and viable asset/liability structure and providing credit to the real economy. In 2012 the Euro group made the first review on the progress of the Programed 5. It welcomed the decision by the European Stability Mechanism (ESM) to authorize the disbursement of the first tranche of up to EUR 39.5 billion. Thus far Spain used close to EUR 37 billion for the recapitalization of Group 1 Banks. In 2013 the ESM approved the second disbursement under the program 6 of about EUR 1.9 billion for the recapitalization of Group 2 banks. Thereby, the total amount of funds disbursed under the Program reached EUR 41.3 billion.¹⁸ Although the Program continues to be on track, recent evidence suggests that the credit contraction for SMEs is decelerating and expectations on access to finance are higher than in reality.

The recent encouraging macroeconomic news bear witness of the advancing rebalancing of the Spanish economy. GDP growth has returned positive since third quarter of 2013. The situation on Spanish financial markets has continued to improve. The continued improvement of the market sentiment is related to the cleaning-up of the Spanish banking sector and the ongoing adjustment of imbalances. Several reforms are underway to strengthen durably public finance management. The 10-year government bond yield declined below 4%, compared to 6.4% at the beginning of July 2012. This is crucial to the success of fiscal consolidation and progress with debt reduction and fiscal consolidation is important also for future economic growth. The program provides for a reduction of the budget deficit from 5.9% of GDP for 2014, 4.2% of GDP for 2015, to 2.8% of GDP for 2016. In addition higher flexibility brought about by the labor market reform with moderate wages is likely to have

¹⁸ *Financial Assistance Program for the Recapitalization of Financial Institutions in Spain, 2014.*

contributed to the economic developments the expansion of activity may be moderate, as high unemployment would not be reduced. The government adopted some new labor market measures, to foster part-time jobs as a tool against unemployment. However, some important reforms such as on professional services keep cumulating delays against strong opposition from interest groups. The economic recovery would however remain fragile as imbalances continue to be worked out and administrative red tape still hampers business initiative. Further fiscal consolidation to bring down the high budget deficit, structural reforms, increase of investment, and export growth need to advance further growth of employment. Furthermore, the reforms of public administration, reducing administration red tape, further and strengthening of business environment all of these must serve to conduct business.

Overall to get out from economic crisis Spain economy needs decisive steps including: progress with structural transformation. To reform Spanish banking sector to become more save, consolidating, competitive and increasingly profitable in servicing investment in real economy; the reform of professional services against strong opposition from interest groups; decreasing the high unemployment levels and fostering a well-functioning labor market, foster part-time jobs, reinforce incentives to work by adapting activation measures and their link to unemployment benefits; an expansion of vocational training. These concern particularly youth, low-skilled and long-term unemployment. Several key reforms are envisaged as the reform of public administration with the local administration reform having been adopted by the Parliament, energy market, building sector. Product market reforms and reduce red tape is under way in order to increasing competition and eliminating excess rents. Spain is increasing progressively spending on infrastructure, in new energy (solar and wind energy) to offset in part slowdown in construction. Investments in R +D to develop new technology may serve to change the outdated economic model based on the construction and tourism. The improvement of structure of production, productivity, business environment, increase investments meant that Spain can boast the largest among the crisis afflicted countries an increase in exports. Because Spain's educational system is thought as one of the worst in the EU, its improvement seems to be also one of the methods of reducing high unemployment. Further fiscal consolidation

is also needed to bring the public deficit back to sustainable level. A change of economic model-while the economy before the crisis relied mainly on internal demand to become more reliably on export.

6. THE ECONOMIC CRISIS IN PORTUGAL

Traditionally Portugal economy is based on the primary sector. The country economy is composed of private initiative of companies from large multinationals to SME. The textiles and footwear is still very important in their production, followed by the automotive, paper, articles based on cork, wood, appliances, chemicals and ceramics. Due to new selling possibilities at the European Single Market Portugal was able to turn around partly its traditional economy and the tertiary sector to become the main economic engine of growth. The services bear the brunt of the Portuguese economy, which includes transportation, trade and tourism. However, the EU helped mainly with Structural Funds to support Portugal provided cheap loans for investments, which only partly improving its competitiveness in the energy, services, banks and retail. Economic reform in public sectors has been delayed for some 15 years.

Although before 2008 Portugal was treated as low cost producers for many big corporations, after crisis broke up the foreign investors began to move production to other countries. The economic crisis touched the Portugal with one year deletion in comparison with Greece. Portuguese GDP decreased by -2.5% in 2009, -1.9% in 2011, -3.0% in 2012. Industrial production in Portugal decreased by 8.51%. Public deficit grew to -10.1% in 2009% and next to -9.8% in 2010 and -5.8% in 2011, -4.5% in 2012 (see table 4). Portugal was a country, where public spending grew faster than GDP: 4.8% versus 1.6% respectively. Interest rates for 10 years were located above 6% barrier. The interest rate on Portuguese debt reached 6.4% at maximum favored the risk premium, which bringing its public debts as the seventh most at risk worldwide in industrialized countries. The latest available inflation rates was only 1.5% after 3.0% in 2012 and 3.5% in 2011. One of the biggest problems was unemployment rate -12.6% in 2011, 15.9%, 17% in 2013, but that didn't reach the rate of its neighboring Spain.

Since the start of crisis in 2008 one in seven jobs has been lost. The crisis still choking Portugal-unemployment is about 19% in 2014. Only in the shoe industry Portugal lost 50 thousand workers. The number of marriages, in which the husband or wife or do not have work almost doubled and it is only over the last year. The youth unemployment rate (15-24) at 37.4 % in July 2013 has more than doubled since 2008. Young people can count only to work on short contracts and do not have any rights to benefits. The incidence of temporary work in Portugal is one of the largest in the EU: in 2012 -20% of employees had temporary status in Portugal (14% in the EU) the incidence of long term unemployment has increased from 48.2% in 2008 to 56% in 2013. The incidence of part-time employment in Portugal has increased from 8% of workers in 2000 to 11% in 2012, but was still lower than the EU average – 20%. Because of huge unemployment since 2010 Portugal has turned into a country of emigration. Between 2007 and 2012 the number of permanent emigrants increased six-fold. Some of the traditional destinations for Portuguese emigration are France (16 000 in 2012) Switzerland (5 330 in 2012) and Germany- 43% more than in 2011 (4000). Portuguese are leaving also to the former colony, Brazil or Angola, because of better salary there , if in Portugal earned close 1,000 euro in Brazil they are going to get in some professions even as high as 4-5 thousand.

The balancing of the Portuguese economy away from its over reliance on domestic demand is the main task of government policy. Private consumption decreased in 2009 by 1.1% and in 2011 by 4.2%, 2012 by 5.9% and 2013 by 0.4%. The country relies almost exclusively on small business – only in the twentieth of the Portuguese company works more than 10 people. The OECD reported a massive decline of SME and the chances for survival of companies today are not too great. Over the past two years every day closed 75 stores. In 2012 and 2013 in Portugal closed half of restaurants and cafés existing across the country. Public consumption also falls down in the period 2010- 2013 by more than 13% due to the policy of tight fiscal consolidation. The main condition of rebalancing of economy is to recovering the competitiveness of the Portuguese economy in international market. Export activity grew by 8.8% in 2010, 6.6% in 2011, 4.2% in 2012, and 6.1 % in 2013. Most of the increase of exports was directed to

Table 4 Macroeconomic indicators in Portugal

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GDP	0.0	-2.5	1.4	-1.9	-3.0	1.1
Private consumption	1.3	-1.1	2.3	-4.2	-5.9	-0.4
Public consumption	0.4	3.7	1.3	-3.2	-6.2	-3.8
Gross fixed capital formation	-0.3	-11.3	-4.9	-11.6	-9.4	1.5
Of which equipment	6.9	-13.2	-4.3	-11.3	-8.0	1.7
Export	-0.1	-11.6	8.8	6.6	4.2	6.1
Import	2.3	-10.6	5.1	-5.0	-5.2	1.2
Contribution to GDP growth:						
Domestic demand	0.9	-2.6	0.8	-5.7	-6.8	-0.7
Inventories	0.0	-0.6	-0.1	-0.2	0.2	0.0
Net exports	-1.0	0.7	0.6	4.0	3.5	1.8
Employment	0.5	-2.6	-1.5	-1.1	-1.4	0.2
Unemployment	8.5	10.6	12.0	12.6	15.9	17.0
Unit labor costs whole economy	3.5	3.3	-1.2	0.9	-0.6	-0.23
Real unit labor costs	1.9	2.7	-2.3	-0.5	-1.7	-1.6
Savings rate of households	7.1	10.9	9.8	9.4	9.5	9.6
Harmonized index of consumer prices	2.7	-0.9	1.4	3.5	3.0	1.5
Terms of trade	-3.1	5.1	0.1	-1.6	0.3	0.0
Merchandise trade balance	-12.9	-10.1	-10.0	-7.2	-4.0	-2.7
Current account balance	-12.6	-10.8	-9.7	-7.6	-5.0	-3.8
Net lending	-11.4	-9.7	-8.4	-6.1	-3.5	-2.4
General government balance	-3.6	-10.1	-9.8	-5.8	-4.5	-3.2
General government gross debt	71.6	83.0	93.3	101.6	111.0	123.6

Source: Eurostat, European Economy, European Commission, Luxembourg 2011/6, p.149

countries outside the EU. Because import was declining in 2011-2012 as a result the Portuguese economy registered a trade surplus of around 1 billion euro in the first six months of 2013. The weakness of domestic demand affected import especially consumers durables and investments goods.¹⁹

In 2009 the general government deficit in Portugal reached 10.1% of the GDP and in 2010 – 9.8%. The public debt grew in Portugal grew from 71.6% in 2008 to 123.6% in relation to GDP in 2013. Facing continuous difficulties in meeting the growing costs of public debt in 2011 Portugal requested financial assistance from the EU, ECB and IMF. A financial assistance program amounting to 78 billion euro over a three year period was made conditional on the launch of fiscal consolidation measures and structural reforms. The most important condition of

¹⁹ KARNOWSKI, J. (2006)

financial assistance for the Portuguese was to introduce the austerity measures in the government program. To this end the Portuguese government has decided to activate a special plan for the control of finance, with a control device quarterly spending. Sanctions were envisaged to ministers that did not adapt to the measures taken and breach the targets. A large fiscal consolidation effort has been implemented encompassing a wide range of structural measures. These included cut of 5% in government wages, reductions in government payroll lists, cuts in unemployment benefits and family allowances and freeze of essentially all other social outlays. Rate of VAT was increased from 21% to 23%. Spending was reducing in the state owned enterprises, public investments and health sector. Portuguese government decided to cap on the compensation to workers for layoffs, which would facilitate the restructuring of the companies. Increases in revenue through higher prices, fees for services and through assets and concession sales were also introduced. On the one hand government has lowered taxes for businesses and on the other hand raised wages taxes. There were privileges or tax incentives for companies to project their products on an international level, outside the borders of the UE, as well as lines of credit to facilitate the expansion. All these measurement were made with the aim the restore the internal equilibrium.

As one can see from table 4, average monthly earning were 1 114 in October 2012 that were 1.9% lower in real term than in 2008. Since 2008 managers experienced the most significant drop in real wages since 3283 euro per month to 2883 in 2012. For the other group average gross earning had not increased. Wages of civil servant earning more than 1 500 euro per month were cut by about 5%. In 2012 the payments of 13th and 14th monthly salaries were suspended. In 2011 the minimum wages -485 euro were frozen in Portugal as a result of the fiscal consolidation. Proportion of employees earning minimum wages increased from 5.5% in 2007 to 10.9% in 2012. It is worth to add, that on 5 April 2013 the Portuguese Constitutional Court ruled that the elimination of 14 salary payment for public sector workers and pensioners in 2013 was unconstitutional, and as a result, many Portuguese had lost only an average of one salary per year.

In the framework of the fight against the crisis privatized State-owned Company and released tens of thousands of public sector workers. Reduced

Table 5 Average monthly earning in Portugal in euro in 2008-2012

	Total	Managers	Employees	Blue –collars	Apprentices
October 2008	1071	3283	1129	791	578
October 2009	1101	2940	1173	806	611
October 2010	1118	3000	1198	813	612
October 2011	1142	2854	1198	824	615
October 2012	1114	2883	1171	821	600

Source: ILO Research Department based on GEE/MEE, 2013

unemployment benefits, up 55% from 1.5 million unemployment gets today less benefits. Necessary contributory period to access unemployment benefits was reduced from 450 to 360 days (from 15 to 12 month). Maximum limit of unemployment benefits was reduced from 1 257 euro to 1048 euro with a reduction of 10% after six month of unemployment Pensioners also got-pension in the amount of EUR 250 have been frozen, and those above 660 euro cut by 10% and also taxed. On the wave of reform, the authorities closed down a couple of holidays: Corpus Christi, Ascension, feasts commemorating the solution the Union with Spain and the emergence of the Republic.²⁰

Government debt is projected to stables and budget deficit to decrease further due to additional consolidation efforts. General government balance firstly grew from 3.6% in 2008 to 10.1% in 2009 and next dropped to the level of 5.8% in 2011 and 3.2 %in 2013. As a result of austerity policy is foreseen to turn into in small surplus in future. In particular one –off tax surcharge in personal income has been introduced, VAT rate on electricity and natural gas has been increased. In addition the Portuguese proceed with the transfer of bank pension funds to the state social security system with the sizeable resulting upfront capital transfer contributing to a temporary reduction of the fiscal deficit further reduction in public sector, restructuring of health services and lower spending on medication, rationalization in the area of education and of public administration are also foreseen. The pension system has been significantly reformed to achieve savings through benefits adjustment.

²⁰ Decree Law (2012).

Structural reforms are necessary in Portugal to increase export and to bring improvement of financial institutions both public and instead companies and financial situation. One of the main barrier to return on the path of growth laid the ability of banks to channel finances resources to support investment by national firms. Drastic cuts in public spending and increase in tax burden and the increase in business investment that was expected as a result of fiscal consolidation measures has not yet materialized. Thanks to all of these efforts Portugal wanted to win again the confidence of the financial markets with new reforms The gross fixed capital formation in the Portuguese economy – which is crucial to the long term growth potential and competitiveness decreased by 11.3% in 2009 -4.9% in 2010, -11.6% in 2011 and -9.4% in 2012. Nevertheless the experience of Portugal as well as the other euro area countries suggests that it is possible to engage in a path of job- rich recovery. The strategy should take into account the fact that performance had deteriorated as a result of boom on housing market, leading to bank crises, deficiencies in investment, low standard education and quality of jobs, weak demand, lower competitiveness. Therefore to overcome the crisis Portugal permanently Portugal has to undertake deep transformation reforms that included among the others:

- Consolidation and capitalization of banking sector. The real problems lie with the financial situation of banks and their reluctance to engage in new lending. Revive investments in innovative projects. More than one fifth of SME report that access to credit is their most pressing problem. For credit firms must pay interest rates of around 5.5% compared with 2% in Germany. On a yearly basis loans to SME decreased by 2.5% in 2011 and 9% in 2012. Supporting and enlarging existing credit guarantee schemes is also important to enliven investments by SME.
- Structural reforms. Portugal is facing changing in productive structure to be competitive enough that will create a new economy. The development of sector based on new technology; promote the development of renewable energies (wind, geothermal sea). Creating incentives to attract FDI. Helping people to became self-employment.

Encouraging young people for starting a business for helping young entrepreneurs to overcome barriers to entrance such as initial fixed costs. The production base may be boosted through transition from small to medium size enterprises. Creating knowledge centers for entrepreneurs to provide assistance with business management.

- Export development. Some encouraging signs of export recovery may be noted in 2011- 2013, .Portugal should develop their specialization towards goods with more value added to take advantage of emerging pattern of comparative advantage. The relevance of the tourism industry shows that industry policy should be based on an existing comparative advantage, but with the new strategy widening the scope of business to other areas of tourist activities in different seasons. Facility the expansion of renewable energy producers could pay the way for a more diversified and competitive economy To develop export producers must looking for new export markets opportunities also outside the EU (ancient colonies).
- Reform of labor market. Labor market must be more elastic towards condition of contracts, must increase participation of par time jobs, ensuring adequate coverage of collective bargaining, strengthening effective labor market policies and public employment services, devoting special attention to disadvantages groups, reinforcing labor inspection, increase the legal retirement age for public and private sector, reform of unemployment benefits.

Reform of education system. Despite significant improvements in recent years only 68% of young people in Portugal complete upper secondary education compared with 75% in Germany, France or UK. These statistics have improved a little, but still only 15% of Portuguese workers have finished studies (two times less than the EU average). Portugal should spend more money for universities to educate engineers, doctors, and informatics and reduce financing to develop the next generation of teachers just too now send them to unemployment.

Thus far all of the transformation efforts produced moderate growth of Portuguese economy by 1.1% in 2013. A good signal is back in Portugal on

financial markets, where the government sold recently without much trouble bond at reduced prices. The main barrier to return on the path of growth lie in the dynamism of internal and external demand and the ability of banks to channel finances resources to support investment by national firms. The main condition of rebalancing of economy is to recovering the competitiveness of the Portuguese economy in international market.

7. THE ECONOMIC CRISIS IN IRELAND

Before the crisis Ireland allowed huge growth in the money supply through massive credit from the banks. The yield spread between Irish and German ten years government bonds was about 7% in 1987 and it converted quickly after Maastricht treaty. From 1996 to 2007 Ireland increased the money supply (M3) by over 540%. The vast majority of the money was effectively printed by Irish banks - AIB, Bank of Ireland, Anglo- Irish bank partly through a loosening of the reserve system. Adjustment to these monetary easing happened in the non-traded sector of the economy – particularly in Irish asset prices. As a part of this it rose sharply the demand for new homes and taking advantage of a cheap loan offered by banks the prices of houses from 3 and 6 times average earning to 17 times average earnings.²¹ While USA investments in manufacturing began to decline, Ireland was sustained by a huge property boom. Fifteen percent of the workforce was employed in building and one – fifth of all state revenues were derived from property tax. Banks responded elastically by relaxing their lending conditions and taking advantages of the housing boom. Moreover, expansion of credits led Irish banks to foreign borrowing, which rose from 15 billion euro to 110 billion in 2004-2008. Much of these were borrowed on a three month rollover basis to fund building projects. The property bubble was funded by the Irish banking system that was directly copied from the USA, then came 2009 year and the losses on those loans started to pile up causing the huge bailouts needed.

Ireland economy saw an unprecedented collapse especially between 2008 and 2010. The Irish economy entered severe recession in 2008 and it entered

²¹ EUROPEAN COMMISSION, 2013.

into an economic depression in 2009. After 2010 the crisis was milder and GDP even started to grow slowly by 1.1% in 2011 and 2012. In 2008- 2010 the real GDP growth declined sharply and unemployment grew: GDP was falling by 10.4% in real term, gross fixed capital formation down 52%, domestic demand fall by 9.5% ,unemployment grew from only 6.3% to 13.7%, budget deficit grew from 7.3% to up 31.3% in relation to GDP. (See table no 6). It is calculated that Ireland's banking crisis cost taxpayers more than 60 billion euros. The Irish Stock Exchange reached a peak of 10 000 points in April 2007, but fell to 1 987 points in February 2009.

Table 6 Main macroeconomic indicators of Irish economy in 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GDP	-3.0	-7.0	-0.4	1.1	1.1	2.3	2.0
Private consumption	-1.4	-7.2	-0.9	-2.4	-1.1	0.5	
Public consumption	1.2	-3.7	-3.1	-3.6	-1.0	-2.1	
Gross fixed capital formation	-10.1	-28.8	-25.1	-10.5	0.6	4.2	
of which: equipment	-12.4	-23.5	-16.9	8.3	15.0	8.0	
Export	-1.1	-4.2	6.3	4.5	3.8	4.3	
Import	-3.0	-9.3	2.7	1.6	2.6	3.1	
Contribution to GDP growth:							
Domestic demand	-3.0	-10.7	-5.0	-3.1	-0.7	0.3	
Inventories	-0.9	-0.9	0.9	0.9	0.0	0.0	
Net export	1.2	3.4	3.7	3.3	1.8	2.0	
Unemployment rate	6.3	11.9	13.7	14.4	14.3	13.6	12.5
Unit labor costs whole economy	7.5	-2.4	-6.9	-3.1	-1.2	-0.8	
Real unit labor costs	10.1	1.7	-4.6	-2.1	-1.9	-2.0	
Savings rate of household	11.1	14.7	13.4	14.9	2.8	11.4	
Harmonized index of consumer price	3.1	-1.7	-1.6	1.1	0.7	1.2	
Terms of trade of goods	-5.5	6.1	-3.4	-4.9	0.8	0.0	
Current trade balance	-5.6	-2.9	0.5	0.7	1.5	1.8	
Net lending	-5.6	-3.7	-0.1	0.4	1.4	1.5	
General government balance	-7.3	-14.2	-31.3	-10.3	-8.6	-7.3	-4.8
General government gross debt	44.3	65.2	94.9	108.1	117.5	121.1	118.4

Source European Economy, European Commission 2011/6, p.104

In September 2008, when apparently faced with the inability of Anglo-Irish Bank to rollover its debt and fearing a contagious reaction into the other banks, the government announced a blanket guarantee of the liabilities of the main Irish banks. Since the gross bank liabilities guaranteed by the government

amount to well over twice GDP, the possible negative impact of bank losses that might fall on the budget income raised the concern about public finances. Moreover, due to the fall of production and growing of the public debts Irish government was forced to react and developed a crisis plan. It introduced fiscal austerity plan with a view to savings 15 billion euro in four years. The four years national recovery plan embraced such initiative as: 2% increase in the value added tax, decrease in health spending, a 7.5% levy on public servant pensions, and cut in the minimum wages and students fees. The Irish government had reduced spending by 7 billion euro, reduced employment of the 24 750 servants, reduced cost of government salaries by 1.2 billion. Government intervention concentrated also on a temporary levy on pension funds yielding almost 0.3% of GDP, capital injection in the credit union sector, higher bank guarantee fees.

Before crisis Irish price level grew to be among the highest in the EU. Overcoming the depression requires rapid transformation response of the economy to reduce overly inflated prices in Ireland after the outbreak of the crisis. In 2008 harmonized index of consumer price rose by 3.1%. Ireland unlike Greece responded mainly by the method of liberal economy. After 2009 Ireland was observed decline in prices, while in Greece is still inflation. Since Irish inflation has been below the euro area average with -1.7% in 2009, -1.6% in 2010, 1.1% in 2011, 0.7% in 2012. Together with decreasing of real labor costs by 10.6 % in 2010-2013 Ireland improved essentially its industry competitiveness. In effect Ireland's export performance has remained strong, especially in the pharmaceutical and agro-food sector. In 2010 export grew by 6.3%, in 2011 by 4.5%, by 3.8% in 2012, by 4.3% in 2013. Export growth had a positive contribution as the household savings ratio fell. Import to Ireland held back by subdued domestic demand (-9.3% in 2009, 1.6% in 2011, 3.1% in 2013). Current account balance improved from negative in 2008-2009 years to positive numbers in 2010- 2013 years and net export growth is set to contribute substantially medium term activity.

In 2010 the EU, International Monetary Fund and Irish state agreed to an 85 billion rescue deal made up of 22.5 billion from the European Financial Stability Mechanism (EFSM), 22.5 billion from the IMF. Ireland requested aid, when in the aftermath of the meltdown on the financial markets in 2008, came

to light, that the Irish Banks issued on excessive risk in the real estate market. Their recapitalization led the country to the edge of bankruptcy. The EU and IMF offered loans that were expected to cover the states deficit and debts of banks and other toxic assets. In return for financial assistance amounting Dublin had to carry out a rigorous reduction of public expenditure and the structural reforms. The European Commission and IMF were responsible for providing the majority of the capital and the aids included 10 billion for banks recapitalization, 25 billion for banking contingencies and 50 billion for financing the budget. On this occasion the UK and Sweden also provided loans to the Irish cause, despite not belonging to euro area. The bailout funds consisted of loans that the country must return paying a rate previously established. These approved aids were deposited and distributed gradually that given Ireland margin of four years before to start back borrowed capital. The contraction in bank credit stabilized. 100 thousand holders of home loans in arrears with timely repayment and interest payments are more than three months. The credit contraction to household seems to be steadily recovering.

Ireland is the first member of the Eurozone, which officially comes out from under the guardianship by the Troika, the supervisor also programs of assistance for Greece, Portugal and Cyprus. However, in Ireland the deficit and debt are still too large. M. Noonan, the Irish finance minister, said that over the next two years, the government will consider tax cuts to give the economy an additional support. In the budget for the year 2014, the government decided to reduce public debt to 118.4 percent of GDP, the budgetary deficit at 3% of GDP and 2% growth of GDP.²² It is assumed that due a credible fiscal plan the restoration in the public finance would also improve consumer confidence and economic growth. The unemployment rate fell in November 2013 to 12.5 % from the record 15.1% in 2012, but among people from 25. Years of age are 25%. The economists are rather skeptical about the government's plans to reach fast equilibrium in public finance, because of the announcement of the policy continuation of expenditure cuts, raising taxes and balancing the budget, which entails large social costs. Ireland also recorded a high increase in the number of emigration for work. Since April 2009- 2010 34 500 people left the country and

²² COLM FITZGERALD (2013), p. 353-355.

27 700 of these were Irish nationals. In 2013 even more 75.8 thousands people aged 15-44 years left the Ireland.

The Irish Government and Irish Public Union pragmatically negotiated the Croke Park Agreement which provided for increased productivity, flexibility and savings from the public sector in exchange for no further pay tax and no layoffs. At the beginning of the crisis the financial markets view Ireland and Greece as unworthy of trust. Meanwhile, Greece lies in the depressed economic, still was waiting for the next tranches of aid from European partners and was considering yet another reduction in the debt. While Ireland implements program to repair public finances it is expected that the economy will stood soon to his feet. In 2011-2011, GDP in Ireland increased by about 1% in 2013-2014 by about 2%. In Ireland a much lowered consumption, while in Greece the process goes reluctantly. Ireland external position is rebalancing and unexpected current account surplus is recorded. Ireland now enjoys a large surplus on its current account, much more than in the other countries. Growth has resumed driven by an impressive resurgence in Irish exports. In addition, the Irish export has an important contribution to the GDP, while in the case of Greece, it is much smaller. Over the medium term this trend is expected to intensify with growth being led by export while domestic demand will remain weak due to fiscal consolidation program.

Due to successful transformation investments sentiments towards Ireland has also improved considerably. Ireland today has overcome recession and already sells bonds profitability close to lower rates in the EU; although even before the profitability of securities exceed 14%. So spreads on Irish government bonds have come down and Ireland has begun its return to the bonds market. Irish semi states and banks are also able to issue long term debts once more. In Ireland tax CIT at just 12.5% belongs to the lowest throughout the EU. The rate of this tax in Greece is 25%. Lower fiscal burden allow companies to quickly restructure and regain profitability. So example of Ireland shows that flexible management allows to quickly overcoming the crisis even though committing obvious mistakes such as the recapitalization of the banking sector. This is an important lesson in the context of transformation economy for the other Eurozone economies, where the government was going to fight the crisis by

using more traditional and progressive ant crisis methods. This means the longer duration of crisis in such crisis as Greece or Spain then in Ireland.

As we can see characteristic of crisis in Spain, Greece, Portugal and Ireland all these four countries «misbehaved» in the same way because:

- Favorable monetary policy and growth of money supply,
- low/ negative real interest rates,
- Excessive borrowing (public or private) and high debts,
- Procyclical fiscal policy,
- Rigid labor and product markets,
- Low productivity growth,
- Low competitiveness,
- Run up large external deficit despite poor productivity performance,
- Deregulation in 1990 ties in financial sector,
- Pent up demand for housing and tax incentives for property development.

The fiscal costs of the financial crisis is enormous that causes sharp deterioration in public finances. Deterioration of fiscal position in the EU member countries average set to increase from on average less than 1% of GDP to an average more than 7%. In the time of crisis the public debts increased by average by 20% of GDP. They were a link between fiscal shortfalls and housing showed that countries with comparatively large construction sectors had also registered the most rapid deterioration in their financial position. House prices development before crisis explained a significant share of windfall in public finances.

It should be noted that speculative boom in the real estate market in Ireland, Spain, Portugal and Greece also appeared under the influence of low interest rates by the ECB. These low interest rates encourage governments of these four euro area members to easily financing of budget deficits and excessive indebtedness. Furthermore, oversized construction industries and high real house prices went together and these in turn were associated with current account deficit, since housing booms in these countries have been largely externally financed. The greater were the dependency of Spain, Ireland,

Greece, Portugal economies on housing activity, including the dependency on wealth effects of house prices on consumption, the greater would be the sensitivity of domestic demand to the financial crisis.

8. STRUCTURAL AND FISCAL POLICY TOWARDS THE ECONOMIC CRISIS IN GREECE, SPAIN, PORTUGAL AND IRELAND

At present in order to combat the crisis all euro area have adopted austerity programs to restore internal and external balance. The assumption of transformation of all these four countries is to cut budgetary deficits, reduce public debts and preset to export, but this transformation process is creating high costs of adjustment. In addition to fiscal adjustments, Portugal, Spain, Ireland and Greece but they must still carry out deep structural reforms on how the functioning of the economy. For these countries, there is no way how to restore economic growth and competitiveness by and advice on such matters as economic transformation. Improvement of structure and competitiveness will restore growth in these countries through export development. This internal devaluation also will improve the efficiency of performance of their enterprises. The transformation programs in Greece, Spain, Portugal and Ireland contains then three main elements:

1. Fiscal consolidation.

The governments are taking steps to restore the long term sustainability of public finances. The debts problems in Greece, Spain, Portugal and Ireland are stock problems: unsustainably high and rising levels of debt to GDP. Low interest rates in the euro area have led to a «malinvestment» a disastrous bubble in the property market in the private sector in Spain, Portugal, Greece, Ireland and the under-funding of social services in the public sector. Debt overhang in these countries continues and financial markets remain segmented. The deleveraging of public finances by increasing taxes and cut spending can worsens economic situation in the short run. However, in the long term all four countries must lower the level of budget deficit and public debt levels to recover

the confidence of the financial markets. Lower level of the budget deficit and debt will enable these countries to debt financing at lower interest rates, easier financing of private investment and return to the path of economic growth.

2. Structural reforms.

Low competitiveness of Greece, Portugal, and Spain and Ireland economies is a structural problem, which produce low economic growth in these countries and tradeoff between internal and external balance. In effect euro one-size-for-each (one-size-fits-all) led to an enormous imbalance in current turnover between partner countries. Before euro crisis in Portugal, Spain, Ireland the current account deficit remained at 5% of GDP, in Greece even 10%, entirely funded by the private European commercial banks. What should be done in Greece, Portugal, Spain and Ireland to overcome crisis now are supply – side reforms that boost productivity, investments, output and employment. These actions should include: privatization, labor market flexibility, deregulating professions. Governments in Greece, Spain, Portugal and Ireland should reform labor market to improve its activation for the unemployment. Efforts are also on going to encourage more competition in sheltered sectors, such as the legal professions, thus bringing down costs and improve competitiveness. Wages reduction to the competitive level should include not only the public sectors, but also workers remuneration in private firms. More workers ought to be employed in private enterprises and less in public sectors. Policy should aim to reduce non- tradable prices to enable depreciation of real exchange rate and boost in competitiveness. Ireland, Spain, Portugal and Greece should return on an export- driven path to recovery. For example, Ireland attractiveness as a globalized economy with a highly – open labor market means that there is no reason why this country cannot soon emerge from the euro crisis as a mature, high productivity contributor to international division of labor.

3. Banking sector reforms.

Society in Greece, Spain, Ireland and Portugal must deal now with the consequences of the imprudent and high risk lending practices. Many of the regulatory provision which were designed to protect the stability were either removed or relaxed in 1990-ties. Banks in these countries had discretion to

expand their operation with little regulatory oversight. They applied this freedom to exercise profit maximization and the majority of this expansion was property related. Exposure to toxic financial assets naturally went together with large capital outflows and current account negative position. External imbalance of current account balances in the Euro area increased «investment» thanks to zero or even a negative real interest rate, greatly contributing to the banking crisis. Moreover, the sharp declines in property have exposed banks reckless lending practices and funding models across the banking systems. These debts can be never paid off, so the debts must be restructured. The example of Spain, Greece, Ireland and Portugal showed that banks were prone to periods of instability in large and expensive consequences to the wider economy. First and foremost the capitalization of the domestic banks in Greece, Spain, Portugal and Ireland should be completed. It is also recommended bank mergers and deleveraging of bank balance sheet. The banks must reach full capacity to support the recovery through new lending, including to SME which play a key role in job creation. Because due to the crisis the capital base of the banks have been destroyed, then to avoid future crisis the financial regulation must be putting in place in order to limit the risk of loss by depositors and maintain confidence in the financial system. These financial regulations must limit the probability of bank failure (minimum capital/liquidity requirements) and protect the interests of bank customers, more from just inspecting compliance of rules to evaluating risk management systems.²³

Although fiscal austerity reduces debt, structural reform can spur growth. The only way out of the current crisis is not only cutting spending and taxes but deep transformation reforms—hoping that as an effect the economy recovers. Fiscal austerity works for internal balance, but aggravates unemployment. Calling for still more fiscal austerity, produce net effect in declining GDP, which makes debt/GDP worse. What Greece, Spain, Ireland, and Portugal need is a long-term transformation to improve the competitiveness of their economies. The economic growth in these countries should be animated by increasing the production of the products the most technologically advanced. To do this it is necessary to increase expenditure on scientific and technological work-research and education reform. Public Investment should recompensate decline in

²³ SULLIVAN, V.O.

demand in the construction industry and be directed to the development of infrastructure and sustainable energy. The labor market should be liberalized to bring down labor costs. To sum up the cures in Greece, Ireland, Spain and Portugal to overcome crisis should include such actions as:

- national budget consolidation,
- reducing of public debts,
- structural reforms,
- privatization,
- growth of investment and productivity,
- restoring competitiveness,
- growth of export,
- reform of labor market and decrease labor cost,
- reduce inflation prices,
- decrease of unemployment,
- bank restructuring,
- reform of bank regulation,
- reform of bank supervision and resolution.

It should be underlined that crisis may weaken the incentive for structural reforms. A slowdown in structural reforms would lead to further losses in potential output. However after the crisis a range of industries in Spain, Greece, Ireland and Portugal, including financial sector and construction industry have to «right size» after their disproportionate expansion fuelled by cheap credit. Since large chunks of the capital stock have become obsolete, the least efficient part must disappear that can have a favorable impact on productivity.

9. REFORMS OF THE EU AND EURO ZONE AND ENHANCED COORDINATION OF FISCAL POLICIES BETWEEN MEMBER COUNTRIES

Many authors indicate that the crisis in euro area is not only the crisis in such countries as Greece, Ireland, Portugal and Spain but also structural crisis

of the European integration and its institutional framework. Financial crisis has changed the perception of risk in the global economy and the euro area does not have a reputation as an area of stability and credibility. Consequently, a crisis within the euro area is more costly than in the USA because: ad hoc arrangement to extent credit rather than automatically, contagion and self-fulfilling panics, deeper economic recession in some member states, mutual resentment on all sides. It seems that economics crisis in Greece, Portugal, Spain and Ireland will overcome permanently without reforms the EU and the euro area. Without reforms, the EU itself will not guarantee that similar crises in the future will occur as a result of inadequate rapid response on the part of the euro area for signs of the crisis. The EU «misbehaved» by itself because area is incomplete economic union, whose structural weaknesses is exposed especially in the time of external financial shock due to:

- lacking of banking union,
- small resources accumulated in the EU budget,
- imbalance between single currency and multiple sovereign fiscal policies,
- lack of automatic stabilizers,
- absence of legal order and bankruptcy regime,
- low level of labor mobility.

The present crisis of the euro area rise a fundamental question to the processes of European integration and the question arises if euro is necessary only to the proper functioning of the European single market or to be more an element of the genuine the economic and political union. Some authors assert during the crisis that the benefits deriving from the «one money for one the market» are rather modest. In practice the size of the cost of exchange rate instability suggest, that it is restrained obstacle to trade development and foreign investments. The Euro still serves the development of trade in the EU and contributes to avoiding the transactional costs. However, many experts asserted even that the *raison d'être* of monetary union was political rather than economics and the success of monetary integration rests on political union, and not on economic theories.

The crisis revealed that monetary integration has crossed the Rubicon towards more harmonized economic policy. Monetary integration simply does not work without further tax integration policies among member states. Countries of the euro area fell into debt crises relatively easily despite Maastricht convergence criteria and Stability Pact. To make the convergence criteria more obligatory partner countries have agreed to introduce more strict debt and deficit rules to be included in the law of member states, but there is no guarantee that debt crises will not happen again. To escape from the current crisis and prevent the future one, there is no alternative, but to elaborate a proper policy mix between monetary policy and fiscal policy at the European level. The euro area now there is a combination of decentralized national fiscal policy with centralized monetary policy. Budgetary policy in the euro area works primarily as an absorption function at the national level, and less at establishing of an optimal budgetary spending for entirely EMU.

The latest crises have showed that in the further transfers of national policy sovereignty from the member states to supranational organs is necessary, so that the monetary as in fiscal policies may be better coordinated, as they must be properly functioning of a currency union. More needs to be done to ensure better governance in the euro area to improve budgetary coordination or even partial budgetary unification. The common budget equipped with more resources with redistribution function might help the high indebted countries to come back on the path of economic growth. It is worth to adding that a famous report delivered by Mac Dougall for the European Commission predicted the gradual increase in resources transferred from the members states to the common budget: from 2-2.5% of GDP in the prefederation stance to 5-7% in the period of «federation naissante» up to 20- 25% in the structure of federation «bien établie». The Report also suggested that a Community budget equivalent to at least 7% of the GDP would be necessary to tackle 40% of existing inequalities among European regions.²⁴

A key reason why a single currency works in the US and does not work so efficiently in the EU is the insulation provided by the federal fiscal system. Managing a large monetary union should be straightforward like in the Federal

²⁴ MAC DOUGALL, D. (1977).

State. Monetary policy requires the Central Bank to take monetary decisions in the name of all members' countries as well as manage the substantial union wide budget to transfer income from more successful parts to the less successful countries and regions. Government borrowing should operate through a single union wide bond market with borrowing determined by a decisive central authority. In the US Federal Reserve manages of the union's monetary policy via a single bond market with borrowing belonging to the institutions of the federal states, while the borrowing of states and municipalities is constrained due to their inability to monetize their debt. In a federal state like the US nobody linked the potential default of one state to the dollar functioning as a legal tender. For example, during a recent budgetary crisis the State of Illinois simply stopped paying 5 billion of its bills; California issued vouchers for wage payments. In both states there were cuts in public services. However, nobody envisaged a bail out financed solely by neither the other US states nor an exit from monetary union. An analysis of the institutional manner in which the US deals with the crisis reveals federal country wide prudential rules for banks and Federal Reserve System as a lender of last resort. The central budget in the USA also helps states by automatic stabilizers when economic crisis begin (33). One may quote as an example the state Michigan in the USA, which underwent an economic crisis like Greece in the EU. But federal budget funds helped this state to get out from the crisis by a reduction in federal tax revenue and transfer of unemployment benefits for laid off workers. According to calculation made by Sachs and Sala-i- Martín for every decline in every state income of 1 dollar the US Federal budget was able to transfer back 40 cent.²⁵

The EU moved towards the EMU without giving it the ability to bail out public debts of partner countries and make transfers between them because of the prohibition of the Maastricht Treaty and limited size of its budget. Therefore seems desirable that monetary union in euro area should be accompanied by a tight coordination of the fiscal policies of its member states. Between states of the USA it was easy to surrender monetary sovereignty because the cost of losing the monetary instrument was overwhelmingly dominated by the benefit of belonging to common fiscal area. No institutional reforms in the EMU means

²⁵ SACHS, J., SALA Y MARTÍN, X. (1989).

acceptance of internal fragility. Need for a coordination of budgetary policy in EMU arises from growing economic integration and the likely spillover effects, when budgetary policies in one member states may have impact on the economies of other partner countries. More public spending in one or few countries may have positive impact by growth of import from partners carrying out the policy of stabilization their public finances.

The theory of fiscal federalism points out, that fiscal responsibility can be divided between the UE and the members states in the same way as they are divided between national's states and its regions. There are two main economic arguments speaking for fiscal federalism: 1. spillover effects (negative externalities) if actions undertake in one country lead to inefficient outcomes in the partner country; 2. Increasing returns to scale when for example an anti-cyclical policy is more efficient when carried out on large scale.²⁶ Thus far we do not know precisely what the economic benefits and costs of closer economic union and coordinated economic policies are. Coordination commits partners to agreement on the actions needed to accomplish a coherent policy for the euro area. The basis for the coordination coming from the fact that in euro area under the Maastricht Treaty (given the openness of the European economies), no member country alone has an incentive to expand demand issuing fiscal policy. Because a large part of the benefits of increased growth and employment would accrue to its neighbors and most cost of a deterioration of balance of payment would fall on the country itself, a country withstands to assume a role of locomotive of economic growth. So if every country decides on its fiscal policy independently, taking into account only its own interest, euro area fiscal policy would be on average deflationary. Today fiscal discipline and more belt – tightening in Greece, Spain, Portugal Ireland and the other partners countries increases the likelihood that the EU as a result of the euro crisis could face slow economic growth. A coordinated expansion by all member countries of euro area would therefore have a much bigger positive impact on growth and employment.

Thus far the EU initiative to improve economic governance seems to be however moderate and perhaps too late steps towards effective coordination. The

²⁶ BALDWIN, R. (2006), p. 410.

EU propositions take into account the arguments to avoid and correct budgets deficit and public debts in fiscal policies in member states. Governments also put stress on political controls of EU institutions over deficit and debt development to be more strict and automatic. The fear of the loss of sovereignty with regard to this state of affairs comes from mingling two crucial aspects of fiscal policy: structural and stabilization. Structural tax policy is mainly microeconomic and can be decided upon at the national level. However the income stabilization policy can be accomplished effectively at the supranational level. Overall, in the euro area macroeconomic stability is provided by national budgetary policies that perform a function as shock absorbers in any single country. There are valid arguments for jointly imposing discipline and budgetary stabilization coordination as well as optimal budgetary spending in all area in the time of crisis. In euro area most EU members faced the problems of excessive public debts and had to increased taxes to speed up fiscal consolidation. Tax consolidation is an important means to recover budgetary and external trade equilibrium among EMU partners. However, in the fully liberalized European capital market, the excessive growth of taxes in one country has negative externalities due to costs of capital outflow. Loss of a tax base in one country, which reduces the supply of that country's public goods, may be correlated to an increase of the tax base in partner's countries. Simulation conducted by the Institute for Prospective Technological Studies shows, that the loss of efficiency due to tax increase would be reduced if the tax rises in the EU countries were to be coordinated in order to «internalize trade – related spillover effects». So fiscal consolidation in the EU should be arranged in coordinated manner as well as should be increases of taxes and the types of taxes included (better indirect taxes than direct taxes). The result of the analysis indicated that efficiency gains would be potentially higher for VAT than labor taxes.²⁷

Crisis in the euro zone will not be overcome without solution the problem of the high debt in Greece, Spain, Portugal and Ireland. As the debt crisis in the euro area is getting worse initial condition to combat the crisis is reducing the public debt. It is rather unrealistic in the short term to reduce significantly

²⁷ EUROPEAN COMMISSION (2011), p. 68-69.

government debt in the euro area through the budgetary surplus in member countries. It is possible to attain this goal by classic methods: a) debt restructuring; b) debt forgiveness; c) debt monetization; or d) privatization. Debt restructuring must be deep enough to bring the debt to 60% of GDP of member states. This scale reduction will inevitably lead to a banking crisis and a lot of government resources will be needed to recapitalize the bank after the debt restructuring; b) in the case of debt forgiveness the mechanism of the Paris Club could be created to forgive part of the debts of euro area member countries. Any realistic strategy for dealing with the euro area crisis must involve massive write – downs (forgiveness) of some countries debts. If we assume that all other euro area countries to forgive quarter debts of Greece, Ireland, Portugal Italy, Spain and France, this will be write of debt forgiven countries, that is about 1.2 trillion euro - about 30% of GDP. The money used for debt forgiveness seems to be so huge that the Paris club' solution seems possible only for a small member country of euro area like Greece. 3. Monetization of debt has a bad reputation because often lead to galloping inflation. It seems that debt monetization policy is not possible to be executed in euro area because EBC cannot buy bonds on the primary market (only on the secondary market), d) Sale of assets can bring a lot of really gross debt decreased by a significant amount. For the euro area as a whole the states assets amount to about 3% of GDP. OECD estimates serious value of net debt that can be used to recover the valuation of assets (calculated as gross less net public debt). For Greece the reduction of debts due to selling public assets might reach the level of 61.9%, for Portugal 45.1%, for Ireland 44%, for Slovenia 52.8%.²⁸

To overcome the crisis in the euro area requires a reduction of the public debt level, so excessive in Greece, Portugal, Spain and Ireland, what best can be done by returning these countries on the path of economic growth. In these countries there would be a dynamic economic growth and reduced excessive unemployment is needed their profound economic transformation and structural reforms. Moreover it seems that to save the monetary union from future debts crisis necessary steps must be taken towards not only enforcement of the Maastricht criteria, but also toward creating an effective financial aids

²⁸ OECD, 2013.

mechanism. The best chance for economic recovery in the EU member states involves government's cooperation in carrying out economic policies to increase demand and to augment business confidence. The limited effects of thus far intervention speak for application the other methods to resolve the crisis in euro area. It seems that the fiscal policies of the Member States should be coordinated top spot, in order to ensure an optimal level of expenditure in the EU as a whole. Furthermore in time of crisis the ECB may assume an active role to contain the debt crisis in euro area by buying the bonds of high indebted countries, and under the conditions to undertake the necessary reforms in highly indebted countries. The ECB may also not only lie on the strategy of «quantitative easing» but it also must allow «qualitative easing» to change the assets kept by central banks. A loosening of ECB policy may be connected also with a weakening of the euro at the financial markets. It seems that the task of the ECB should be enlarged beyond only the keeping an inflation down. The ECB should be also responsible for financial stability and growth: if financial stability is paralyzed in highly indebted countries then the growth will not come not only in this country but due spillover effects also in partner countries. Temporary money creation would not be inflationary in a depressed economy and it would help to avoid high employment and reduce public debt in some euro area countries.

10. CONCLUSIONS

A crisis of such magnitude as euro area crisis calls for taking active measures to overcome it. The processes of overcoming the crisis in the euro area require action on two basic sections. The first is to carry out a far-reaching economic transformation in the countries affected by the heaviest economic crisis in Greece, Portugal, Spain and Ireland. The present economic recovery in Spain, Portugal, Greece and Ireland would remain fragile as imbalances continue to be worked out, so economic transformation in these countries should carried out consistently, and if it is to be effective it must be long-lasting and deep. What should be done in Greece, Portugal, Spain and Ireland to overcome crisis now are supply-side reforms that boost productivity,

investments, output and employment. The close relationship between politics and business reduced efficiency and transparency in the functioning of the market economy in these crises affected countries, hence the main causes of the crisis was huge public debts, budget deficit, and preferential treatment of state-owned enterprises. The second action is the reforms of the euro area and the institutions of the EU. In the case of crisis in euro area members countries have at their disposition two safety valves: elastic labor market or fiscal policy. However there is no anti-crisis instruments in euro area, do not operate the automatic stabilizers due to the limited size of the EU budget. The burden of fighting against crisis fall to the fiscal policies in the member states, but in a situation of a huge public debt and budget deficit in Greece, Portugal, Spain and Ireland coming into operation efficiency of this instrument seems to be limited.

Therefore the best response to the crisis euro area would be deep transformation reforms targeting the existing inflexibilities in domestic markets of crisis affected countries. These actions should include: privatization, labor market flexibility, deregulating professions, cut the public sector, streamlining administration, simplifying the procedures to create new business, expending credits especially for SME, more investments in education and health sectors, reduction of unemployment. The first task is to reduce the budget deficit and public debt in order to be able to return to the financial market, which has managed to achieve in Ireland, Spain and Portugal. In future it is possible further reduction of the debt of Greece, Spain, Ireland and Portugal but provided further deep economic transformation, foreign assistance from the EU, selling public assets. However successful transformations reforms are not only about increasing taxes and the budget in balance, short term austerity programs, but above all about the deep structural reforms in order to change the economic structure towards the production of more technologically advanced products, sustainable energy, more diversified services. Transformation must include the public sector in the direction of slim down and modernize administration. The privatization of state-owned enterprises and freeing businesses from excessive administrative regulations seems to be important factor for economic growth in Greece, Portugal and Spain. The desired effect of transformation is back on the path of economic growth and lowering

unemployment, which surpassed any tolerable limit. More elastic is to be labor market, which will reduce production costs, that implies such reforms as extension of employment for a trial period, the reorganization of the rules to carry out collective redundancies, facilitating part-time employment, eliminating barriers to access to certain professions (pharmacists, lawyers, engineers, architects, notaries) reduction of employment in public sector in crisis affected countries. The best strategy for getting out of euro crisis in Greece, Spain Portugal and Ireland is the development of exports. A good example of this is the successful transformation of the Irish economy, where growth of global export was supposed to be supported by labor market reforms. The reduction in production costs through internal devaluation, and foreign capital inflow serves to growth production and the reduction of unemployment.

Economic transformation in Greece, Spain, Portugal and Ireland can include business institutions environment to restore stability, to remodel large parts of its public administration, banking and financial reforms, to make these country an attractive place to do business. Freeing business form administration obstacles to drive growth - a major overhaul of the business environment is urgently needed so that Greece, Spain, Portugal and Ireland becomes once again a place where domestic and foreign investors have confidence to invest and create job. Spain, Ireland, Greece and Portugal must deal first and foremost with banking crisis. The main barrier to return on the path of growth laid the ability of banks to channel finances resources to support investment by national firms. As crisis arose in the real estate's market the banks lost mortgages, so they stopped lending money and because the credit stopped flow in, the companies began lying off workers. Excessive bank credit action stemmed from the low level of interest rates of the ECB and the liberalization of financial sector; thus far banks in these countries had discretion to expand their operation with little regulatory oversight. So first and foremost the capitalization of the domestic banks in Greece, Spain, Portugal and Ireland should be completed and provided more control on the activities of the sector as a whole. It is also recommended bank mergers and deleveraging of bank balance sheet. The banks must reach full capacity to support the recovery through new lending, including to SME which play a key role in job creation.

The reform must be subject to the banking system towards greater consolidation, increased surveillance and greater credit support for the development of national economy.

The situation on Spanish, Irish, Portugal financial markets has continued to improve. The continued improvement of the market sentiment is related to the cleaning-up of the Spanish, Irish, Portugal banking sector and the ongoing transformation processes. Therefore in the long run Spain, Portugal, Spain, Ireland needs essential structural reforms, but crisis in the euro area shows that it cannot be overcome only through transformation in the member states. To this crisis has been permanently resolved and not repeated in the future changes need to be made in the EU. The reform of banking systems in Greece, Portugal, Spain, and Ireland should be linked to the implementation of the Banking Union in the euro area. The banking union in euro area should minimize the cost of eventual bank failures and financial intervention to citizens of member states. A true banking union among the partners must include at least three elements: supervision, resolution and a common fiscal backstop. A banking union in euro area would probably be unworkable unless accompanied by a full fiscal union. All proposed steps against crisis in euro area are mutually collateral: monetary integration requires tighter fiscal integration, ECB bailout program provides partly mutualisation of debts, fiscal integration requires banking union, and all of them require some form of a political union. In the long run each monetary integration has to lead to integration of fiscal policies among member states and the central elements of fiscal union may be common budget that will be equipped in sufficient financial resources. Fiscal coordination does not necessarily mean total unification of all national budgets into one supranational budget. Coordinated fiscal policy might include some fiscal standards, and also common rules concerning spending on the occasion of an economic downturn. The smooth functioning of the EMU requires then moves towards a fiscal union with optimal budgetary spending for the all euro area. *This coordination can help to avoid of contradictory means and negative externalities, and to provide proper income stabilization policy for all euro area. The Maastricht criteria should be considered jointly and carefully and in exceptional times the deficit in one country may be «equilibrated» by the lower*

deficit or surplus in partner country. In the future it is only under conditions of proper policy mix between the ECB monetary policy and fiscal policies in member states it would be possible to run an effective mechanism to prevent and correct economic downturn in member states.

11. BIBLIOGRAPHY

- BALDWIN, R., WYPLOSZ, CH., (2006). *The Economics of European Integration*, London.
- COLM FITZGERALD, (2013) *The debt crisis in Ireland, The Quarterly Review of Economics and Finance*, Dublin, n° 53.
- Decree Law, (2102) n° 64*, available at:<http://dre.pt/pdf1s/2012/03/05400/0123701242.pdf>
- DEMIRGUC-KUNT, A.E., (1998), *Detriage, Financial liberalization and financial fragility*, IMF Washington.
- Eurogroup statement on Spain*, (2012) Brussels, June 2012.
- EUROPEAN COMMISSION, (2009) Eurostat. European business. Facts and Figures Bruxelles.
- EUROPEAN COMMISSION, (2010) *Update of the Hellenic Stability and Growth Program*. Greek Ministry of Finance. 15 January 2010. Retrieved 9 October 2011.
- EUROPEAN COMMISSION, (2011) *Tax reforms in EU Member States 2011*. European Economy 5, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION, (2013) Eurostat, European Economy, Luxembourg.
- Financial Assistance Program for the Recapitalization of Financial Institutions in Spain*. Fifth Review – winter 2014.
- FIRLEJ K. A., (2012) *Źródła i przebieg kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej*, Warszawa.
- GUICHARD, J.P., (2011) «La crise, L'Europe et la Mediterranee», Bruxelles, *European Economic Forecast* – autumn 2011, European Economy, Luxembourg 20012/6.
- GRUSZCZYŃSKI, M., (2013) *Kryzysy walutowe, bankowe i zadłużeniowe w gospodarce światowej*, Warszawa. <http://www.polityka.pl/rynek/edukatorekonomiczny/1534533,1-jak-hispania-samawpedzila-sie-w-kryzys.read/ixzz2qqJkn000>
- INTERNATIONAL HERLAD TRIBUNE (2011) «UBS Quantifies Costs of Euro Break Up», July 2011.
- KARNOWSKI J. (2006), *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej*. Analiza doświadczeń na tle teorii., Materiały i Studia.
- Kryzys grecki – geneza i konsekwencje*, (2010) Dokument uzupełniający do ram strategicznych Narodowego Planu Wprowadzenia Euro, Warszawa.
- MAC DOUGALL D., (1977) *Rapport du groupe de reflexion sur le role des finances publiques dans l'integration europeenne*, Bruxelles.
- Nesweek Polska* 12.07.2013.
- OECD, (2013) *Economic Outlook*, June 2013.
- RODRICK DANIEL, (2013) *The Euro Crisis, Portugal and Europe's Future*, September 2013.
- Rzeczpospolita*, Warszawa. 2011.

Rzeczpospolita 2013, A. Ekonomia.

SACHS J. SALA Y MARTIN X, (1989) *Federal Fiscal Policy and Optimum Currency Areas*, Harvard University Working Paper, Cambridge.

SULLIVAN, V.O., *Financial Regulation and the Irish Banking Crisis*, Department of Economics, UL, www.vincentosullivan.com.

THE ECONOMIST, (2008), «Diagnosing depression». December 30.

THE ECONOMIST, (2011) «Greece's agony. What has become», July 2-8 2011.

The Euro Crisis: How much worse can it get, <http://www.timje/world/article/09599>). http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

World Bank Doing Business Report 2012.

Índice de Participantes

Dr. D. Mariano Abad Fernández:

En su haber cuentan las cátedras de Hacienda Pública y Derecho Tributario de la Escuela de Estudios Empresariales de Gijón, institución de la que fue director, la de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Oviedo y la cátedra Jean Monnet de Derecho Financiero y Tributario. Ha sido presidente de la Autoridad Portuaria de El Musel Defensor del Ciudadano del Ayuntamiento de Gijón y presidente del Tribunal Económico Administrativo del Ayuntamiento de Gijón. Autor de *Código Financiero Europeo*, publicado por el Instituto de Estudios Fiscales, así como de un apéndice del mismo. Ha traducido *La Hacienda de Europa*, de Daniel Strasser, y ha publicado diversos trabajos sobre cuestiones financieras de las Comunidades Europeas.

Dr. D. Santiago Álvarez García:

Licenciado (1990) y Doctor (1997, premio extraordinario) en Economía por la Universidad de Oviedo. Profesor Titular de Universidad de Economía Aplicada (Hacienda Pública y Sector Público Español) en la Universidad de Oviedo. Ha sido Jefe de Estudios de Investigación (2001-2004) y Vocal Asesor de la Dirección General (2004) del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda y Vicerrector de Planificación Económica (2008-2012) y de Planificación Económica, Convenios y Contratos (2012-2016) de la Universidad de Oviedo, formando parte de su Consejo Social. Ha sido codirector del Título Propio de la Universidad de Oviedo Especialista en Gestión Cultural (2006-

2008) y Secretario Académico del Consejo Editor de *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública* (2004). Especialista en los campos de la hacienda autonómica y local, el análisis económico de las reformas fiscales, y el sistema fiscal español y la armonización fiscal comunitaria, materias sobre las que ha dirigido dos tesis doctorales y ha publicado varios libros y un centenar de capítulos en libros y artículos en revistas especializadas y ha realizado trabajos de asesoramiento para instituciones tanto públicas como privadas.

Dr. D. Antonio Aparicio Pérez:

Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid y de Giurisprudencia por la Universidad de Bolonia. Ha realizado estudios en las Universidades de Valladolid, Complutense de Madrid, Siena y Bolonia. Miembro honorario de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Socio colaborador de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Valladolid. Académico correspondiente de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia. Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario (AC). Autor de 21 libros y más de 175 artículos de su especialidad. Su último libro versa sobre *Derecho y Metodología jurídicos*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

Dra. Dña. Ana Isabel González González:

Doctora en Derecho y Máster en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad de Oviedo, es catedrática de Escuela Universitaria. Autora de monografías, textos docentes y artículos en revistas de la especialidad. Ha participado en diversos proyectos de investigación, siendo titular de un Módulo Jean Monnet (2006) y dirigido 5 proyectos Jean Monnet. Coordinadora ERASMUS, desde 2008 es Directora del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo y Vicepresidenta de la Unión de Editoriales Universitarias. Es miembro de AUDESCO asociación universitaria española de profesores e investigadores especializados en integración europea y de la Asociación Española de Ciencia Regional. Académica correspondiente de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia.

Dra. Dña. Celina González Mieres:

Licenciada y doctora en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Oviedo. Como Profesora Contratada Doctora del Departamento de Administración de Empresas en esta Universidad, una de sus líneas de investigación es el análisis de las estrategias de comercialización e investigación de mercados en el ámbito internacional. Es autora de numerosos artículos publicados en revistas académicas y científicas de ámbito nacional e internacional.

Dr. D. Jaroslaw Kundera:

Profesor de la Universidad de Wroclaw, es titular de una Cátedra Jean Monnet. Miembro del grupo de trabajo sobre la Agenda 2000, coordinador del programa Tempus en Estudios Europeos, coordinador del Diploma de la política pública estudio- francesa en Europa (DESS) y del programa Tempus Euro-regio-Center. Es miembro del Comité de Investigación Nacional (KBN) en Varsovia y director del Instituto de Economía de la Universidad de Wroclaw. Es también asesor para los Fondos Estructurales en dos programas operativos: la cooperación transfronteriza entre Polonia y la República Checa y de Baja Silesia Voievodship (infraestructura de la educación) y miembro del equipo del euro.

Dr. D. Javier Lasarte Álvarez:

Catedrático Emérito de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia (Italia), ha sido Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de las Universidades de Granada, Hispalense y Pablo de Olavide de Sevilla. Ha pertenecido a numerosas Comisiones constituidas en el seno del Ministerio de Hacienda y del Instituto de Estudios Fiscales; fue el primer Presidente del Consejo para la Defensa del Contribuyente creado en 1997. Es autor de numerosas publicaciones, tanto artículos como monografías y capítulos de libros, de varios de los cuales ha sido director o coordinador. Ha tenido frecuentes colaboraciones con Universidades europeas, especialmente con la Universidad de Bolonia y la Universidad de Estrasburgo. Es miembro del Scuola

Europea di Alti Studi Tributari de Bolonia desde su creación en 2004. A partir de 2014 es Profesor Emérito de la disciplina citada.

Dra. Dña. Cristina López Duarte:

Licenciada y doctora en CC. Económicas por la Universidad de Oviedo y Licenciada en Finanzas por la Universidad de Wisconsin-Eau Claire. Como Profesora Titular del Departamento de Administración de Empresas en la Universidad de Oviedo ha centrado su investigación en los procesos de internacionalización empresarial y crecimiento corporativo. Es autora de un gran número de artículos publicados en revistas académicas y científicas de ámbito nacional e internacional.

Dr. D. José Manuel Macarro Osuna:

Doctor en Derecho tributario Europeo por la Escuela Europea de Estudios Tributarios Avanzados de la Universidad de Bolonia, habiendo obtenido su tesis El principio de neutralidad interna del IVA la Menció de Honor en el EATLP Tax Thesis Award. Premio Nacional Fin de Carrera en el año 2011, actualmente es becario de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, y ha obtenido en el año 2016 el Premio Maestranza al Mejor Joven Investigador. Es miembro de diversos proyectos de investigación y autor de múltiples publicaciones y contribuciones a congresos, jornadas y seminarios nacionales e internacionales.

Dr. D. Jesús Ramos Prieto:

Doctor en Derecho con premio extraordinario, es Profesor Titular de Universidad de Derecho Financiero y Tributario, acreditado a Catedrático, en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, de cuyo Departamento de Derecho Público actualmente es Director. Ha sido Vicedecano de la Facultad de Derecho y Director General para el EEES en dicha Universidad. Autor de numerosas publicaciones y contribuciones a congresos, jornadas y seminarios nacionales e internacionales, es miembro de diversos proyectos de investigación, de la Escuela Europea de Estudios Tributarios Avanzados de Bolonia, de la Asociación Española de Asesores Fiscales y de la Asociación Española de Derecho Financiero.

Dra. Dña. Margarita Shivergueva:

Catedrática Jean Monnet ad personam de Integración Económica Europea, es también titular de una cátedra de Economía en el Departamento de Ciencias Políticas de la Nueva Universidad Búlgara de Sofía. Su actual campo de investigación incluye la gobernanza económica europea y global, así como el desarrollo en la eurozona. Especialista en economía búlgara e internacional, ha publicado libros y artículos, en distintas lenguas y en muy distintos países, sobre la unión económica y monetaria y las relaciones económicas de la Unión Europea, reformas estructurales, el euro, etc. Además, participa activamente en congresos y seminarios que examinan los aspectos de la integración europea desde un punto de vista multidisciplinar.

Dra. Dña. Marta María Vidal Suárez:

Doctora en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Oviedo dónde trabaja como Profesora Titular del Departamento de Administración de Empresas. Ha centrado su investigación en los procesos de desarrollo internacional de la empresa, siendo autora de numerosos artículos publicados en revistas académicas y científicas de ámbito nacional e internacional.



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

eduno



Universidad de Oviedo
Universidá d'Oviéu
University of Oviedo

ISBN 978-84-16343-41-6



9 788416 343416 >