

La reactivación de la Estrategia de Lisboa

*Margarita Robles Carrillo**

Profesora Titular de Derecho Internacional Público.
Universidad de Granada.

SUMARIO

- I. LA ESTRATEGIA DE LISBOA: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y REACTIVACIÓN–1. *El origen de la Estrategia de Lisboa–2. El desarrollo de la Estrategia de Lisboa–3. La decisión de reactivación de Lisboa–A) El Informe Kok–B) La decisión del Consejo Europeo*
 - II. LOS ÁMBITOS MATERIALES DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA–1. *El espacio europeo del conocimiento y la innovación–2. El espacio europeo de inversión y trabajo–3. Un modelo social europeo con pleno empleo y cohesión social–4. El pilar medioambiental: el objetivo de desarrollo sostenible*
 - III. INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA–1. *Los instrumentos de Lisboa–2. La mejora de la gobernanza–3. El dispositivo simplificado para el crecimiento y el empleo–4. Las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo–5. El Programa Comunitario de Lisboa*
 - IV. CONCLUSIONES
-

* mrobles@ugr.es.

El Consejo Europeo, reunido en Lisboa los días 22 y 23 de marzo de 2000, establece un nuevo objetivo estratégico consistente en convertir a la UE, en la década que lleva hasta el año 2010, en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. La Estrategia de Lisboa es un proyecto de reforma estructural económica, social y medioambiental que ha llegado a ser considerado, como explica G. MATÍAS CLAVERO, como «el más amplio y coherente conjunto de reformas estructurales adoptado por la Unión Europea tras la creación de las propias Comunidades Europeas y el lanzamiento de la unión monetaria». Supone, según el autor, «un intento de cambiar las infraestructuras y las instituciones o superestructuras para que mejoren las relaciones. Y no sólo las relaciones de producción, sino el conjunto más amplio posible de relaciones económicas, sociales y políticas»¹. Constituye, en efecto, un programa de acción global y a largo plazo² que, como advierte Maria Joao RODRIGUES, no se limita a los sectores de actividad resultantes de las nuevas tecnologías, porque el fenómeno de globalización y la nueva economía del conocimiento afectan necesariamente a todos los sectores de actividad, pues todos ellos se encuentran mediatizados por el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones y definitivamente inmersos en la nueva dinámica que impone la sociedad de la información³. Lisboa no es un proyecto más, sino que pretende ser la respuesta a la necesidad de una transformación radical de la economía europea y del conjunto de sus políticas⁴.

¹ MATÍAS CLAVERO, G., «La Estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía», *El modelo económico de la Unión Europea. Revista de Economía ICE*, núm. 820, enero-febrero 2005, pg. 169.

² TELÓ, M., «Préface», en RODRIGUES, M^a J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010)*, Ed. ULB, IEE, Bruselas, 2004, pg. VIII.

³ RODRIGUES, M^a J., «Pour une stratégie européenne au début du XXI siècle», en RODRIGUES, M^a J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010)*, *op. cit.*, pg. 4. Sobre los cambios que implica la economía del conocimiento, puede verse asimismo LINDLEY, R. M., «L'économie de la connaissance. Le nouveau contexte du débat sur l'emploi en Europe», en RODRIGUES, M^a J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010)*, *op. cit.*, pgs. 95 y ss.

⁴ En un artículo titulado «La Estrategia de Lisboa cinco años después», publicado en el Boletín Mensual del BCE correspondiente al mes de julio de 2005, se defiende la necesidad de una transformación radical de la economía europea frente a tres desafíos acuciantes: «En primer lugar, la UE está expuesta a una competencia internacional cada día más intensa debido a la creciente integración de las economías emergentes en la economía mundial. En segundo lugar, la aparición de la economía del conocimiento exige un esfuerzo concertado para mejorar la creación y difusión del capital científico, tecnológico e intelectual. Y, en tercer lugar, los importantes cambios demográficos asociados al envejecimiento de la población reducirán sustancialmente el potencial de crecimiento y ejercerán considerables presiones en la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones y de atención sanitaria de los países de la UE, si no se acometen reformas» (<http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>, Boletín Mensual BCE, julio 2005, pgs. 75-76).

La Estrategia de Lisboa es, a pesar de su envergadura y ambiciones, un programa de acción que, a diferencia de iniciativas previas como el mercado interior o la UEM, no se articula jurídicamente en las disposiciones de los Tratados, no se ajusta a los parámetros generales del modelo institucional de la UE, ni se canaliza a través de los procedimientos establecidos en aquellas disposiciones, ni se traduce en normas de derecho comunitario, ni está sometido a los principios y al sistema de garantías característicos de ese ordenamiento jurídico. En términos necesariamente generales –que habrá ocasión de precisar a lo largo de este trabajo–, este programa constituye una expresión privilegiada de lo que se ha dado en llamar el *top law*⁵, implica a una pluralidad de sujetos –desde los Estados a la sociedad civil, pasando por las entidades regionales y locales, las empresas y los interlocutores sociales–, se organiza institucionalmente en el marco de la UE –pero mediante una selección de las instituciones implicadas y un diseño *ad hoc* de sus funciones–, y se fundamenta, en su estructura general y en la mayoría de sus instrumentos, en el principio de coordinación de políticas nacionales, de modo que –salvo en los ámbitos reservados al método comunitario– no hay obligaciones, ni mecanismos de garantía, sino sólo compromisos para la consecución del conjunto de sus objetivos. Precisamente, la ausencia de obligaciones jurídicamente exigibles y, en general, el protagonismo otorgado a la coordinación de políticas nacionales son dos argumentos convincentes en el plano jurídico para explicar los escasos resultados de esta Estrategia. Como cabía esperar, en la revisión intermedia realizada en 2005, ha sido objeto de un balance negativo: los exiguos progresos contrastan con sus numerosas lagunas y deficiencias, con nuevos retos y con un retraso tan considerable en el cumplimiento de los objetivos que convierte en utopía la mítica fecha del 2010.

En la sesión de primavera celebrada los días 22 y 23 de marzo de 2005 en Bruselas, el Consejo Europeo decide proceder a la reactivación de Lisboa mediante dos órdenes de medidas: una redefinición de los ámbitos materiales de acción y una mejora de la gobernanza. En los pocos meses transcurridos desde entonces, la Estrategia adquiere un renovado protagonismo por este impulso, por su nueva y más acertada formulación y, también, y no en menor medida, por un cambio en el contexto general de la construcción europea. La decisión de reactivar Lisboa se adopta cuando aún se sucede sin complicaciones el proceso de ratificación del TCUE, pero la situación cambia como consecuencia del resultado negativo de los *referenda* en Francia y Holanda. El rechazo al TCUE se amplifica por una sucesión de aconteci-

⁵ Siguiendo a Massimo PANEBIANCO, «Nell'ambito della più generale categoria del soft law si è imposto all'attenzione il livello più alto rappresentato dal diritto dei raggruppamenti internazionali di natura presidenziale (...). Al interno di tali raggruppamenti gli accordi cosiddetti politici, di natura non obbligatoria, espressione di conferenze o riunioni periodiche del più alto livello (Capi di Stati e di Governo) sono stati definiti dalla dottrina come diritto presidenziale o di vertice (*top law*)» (citado en CAFARO, S., «La méthode ouverte de coordination, l'action communautaire et le rôle politique du Conseil Européen» en *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Vol. II, Ed. ULB, Bruselas, 2003, pg. 218).

mientos hasta percibirse como una crisis de la construcción europea en su conjunto, sin que, al parecer, importe demasiado el hecho de que el Tratado haya sido ratificado por más de la mitad de los EEMM –que supone una mayoría de la población– y en dos de ellos, España, primero, y Luxemburgo, después, haya habido una consulta popular saldada con un resultado afirmativo. En Bruselas, los días 17 y 18 de junio de 2005, el Consejo Europeo se reúne con objeto de concertar una posición sobre la situación del TCUE, pero la sesión termina como la materialización del fracaso más allá de la crisis constitucional. No hay realmente una reacción común y conjunta a esa crisis⁶ y tampoco se alcanza el consenso necesario sobre el tema principal de las Perspectivas Financieras⁷. En esa sesión, sin embargo, se procede a la aprobación de las Directrices integradas sobre el Crecimiento y el Empleo para el período 2005-2008 y a la adopción de la Declaración sobre el Desarrollo sostenible, previstas desde marzo en el contexto de la reactivación de Lisboa. En esta situación, el Reino Unido pasa a ocupar su turno en la Presidencia de la UE y la Estrategia de Lisboa se presenta abiertamente como una respuesta frente al fracaso del TCUE.

El discurso del Primer Ministro británico ante el PE, en el inicio de su Presidencia de la UE, resulta ilustrativo de una concepción de Europa que se afirma como principio pero se cuestiona en su instrumentación jurídico-política. En su opinión, «no se trata de una elección entre una Europa de libre mercado y una Europa social, o entre quienes desean volver a un mercado común y aquellos que creen en Europa como proyecto político», porque, a su juicio, «no existe desencaje entre la Europa que se necesita para el éxito económico y la Europa social». Sobre la crisis en el proceso de ratificación del TCUE, ofrece dos explicaciones: una primera, que descarta, sería el desacuerdo de sus ciudadanos con su articulado y una segunda, que suscribe, es el descontento de la ciudadanía con la situación reinante en Europa. Para volver a poner a la UE en contacto con sus ciudadanos, entiende que hay que enfrentarse a la realidad siguiendo un programa distinto en cuanto a las políticas de la UE construido sobre los siguientes parámetros: 1) la modernización del modelo social europeo de conformidad con

⁶ En la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 18 de junio de 2005, se reconoce que «los recientes acontecimientos no ponen en tela de juicio la validez de la continuación de los procesos de ratificación» y se conviene que «el calendario de la ratificación en distintos Estados miembros se adaptará, en caso necesario, a la luz de estos acontecimientos y en función de las circunstancias en dichos Estados miembros», esto es, cada Estado decidirá por sí mismo. Se decide abrir un período de reflexión común –que se «aprovechará para hacer posible en cada uno de nuestros países un amplio debate en el que participen los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos»– y volver a reunirse durante el primer semestre de 2006 «para proceder a una valoración de conjunto de los debates nacionales y acordar los próximos pasos del proceso».

⁷ Sobre esta cuestión, puede verse MONTAGNON, A., «Le cadre financier de l'Union européenne 2007-2013. Reprendre les négociations au plus vite», *RMCUE*, núm. 491, 2005, pgs. 489-492.

el Informe Kok de 2004; 2) la elaboración de unos presupuestos de la UE «modernos» y capaces de reflejar las nuevas prioridades en los términos expuestos en el Informe Sapir de 2003; 3) la aplicación del programa de Lisboa; y 4) el establecimiento de marco macroeconómico capaz de anar disciplina y flexibilidad.

En definitiva, la Estrategia de Lisboa, la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante, PEC), el Informe Sapir y el Informe Kok –relativos los dos a la agenda de Lisboa y polémicos ambos, aunque por distintas razones, desde la ortodoxia comunitaria– constituyen los componentes del programa propuesto por la Presidencia británica para superar la situación de crisis generada en torno al TCUE. Es, naturalmente, una propuesta legítima pero es, también, una propuesta que encierra una visión de la construcción europea y traduce un modelo de acción sustancialmente diferentes del proyecto de constitucionalización materializado en el TCUE⁸. Más allá de las prioridades de la Presidencia británica y de otros EEMM que comparten esa perspectiva y de su mayor o menor capacidad para influir en el rumbo inmediato de la empresa europea y más allá, incluso, de la polarización del debate en torno al liderazgo-proyecto Blair-Lisboa *versus* Chirac-TCUE⁹, se advierte un problema mayor y de fondo. El problema radica en la propia calificación de la Estrategia de Lisboa y en el contexto en el que está llamada a operar porque, en función de ambos parámetros, es un instrumento al servicio de los objetivos de modernización económica, social y medioambiental en el marco de la UE o supera esa condición instrumental para ofrecerse como un modelo alternativo para la construcción europea ante la crisis del TCUE. Es un dilema que reproduce y actualiza visiones diferentes de Europa y que encierra, en particular, una curiosa y extraña paradoja: como respuesta al fracaso del proyecto de constitucionalización europea se acude al programa de Lisboa que constituye un modelo ejemplar de clandestinidad jurídica, de escasa transparencia y evidente complejidad y, desde luego, dista mucho de haber alcanzado el nivel de difusión y debate público del TCUE.

El análisis de la Estrategia de Lisboa se realiza partiendo de la explicación de su origen y de los motivos de su reactivación (I), sus objetivos y ámbitos materiales de acción (II) y los instrumentos y procedimientos (III). Una vez esbozada su trayectoria existencial, hay que seguir esa secuencia porque los objetivos condicionan los ámbitos de actuación que, a su vez, determinan

⁸ Puede verse, al respecto, ROBLES CARRILLO, M., «La coordinación de políticas nacionales en la Unión Europea», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 10, 2005.

⁹ En un artículo de prensa, Anthony GIDDENS plantea esta disyuntiva entre el modelo de Chirac y el de Tony Blair que, a su juicio, tal y como se expuso en su discurso ante el PE, propone «una tercera vía para una Europa conjunta», aunque, en su opinión incurrió en algunos errores tácticos y de peso y, entre ellos, fundamentalmente, el de «hablar como si el resto de Europa tuviera que aprender de la forma británica de hacer las cosas», cuando, en realidad, «Gran Bretaña le va a la zaga a Escandinavia en la combinación de competitividad económica con unos niveles elevados de justicia social» (*El País*, 4 de septiembre de 2005, pg. 4).

los instrumentos y procedimientos. Sobre esa base se elaboran unas conclusiones que pretenden ser un diagnóstico sobre la naturaleza de la Estrategia de Lisboa.

I. LA ESTRATEGIA DE LISBOA: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y REACTIVACIÓN

El informe histórico sobre la Estrategia de Lisboa ofrece los parámetros esenciales para la comprensión de este programa de reformas estructurales y de su evolución y, sobre todo, atendiendo a esta última, para la constatación de sus carencias y limitaciones que pretenden conjurarse con la operación de reactivación decidida en 2005. En esa secuencia se advierte que la Estrategia de Lisboa es una decisión de *top law* adoptada en un contexto caracterizado por el aumento y la proliferación de los mecanismos de coordinación de políticas nacionales y que se construye dando prioridad a esa modalidad de acción en detrimento del método comunitario (1). En su evolución, se observa un doble fenómeno: de un lado, la debilidad congénita de un programa estructurado en torno a la coordinación (2) y, de otro, y a pesar de ello, un compromiso político con la agenda de Lisboa que se materializa en la decisión de proceder a su reactivación (3).

1. El origen de la Estrategia de Lisboa

El Consejo Europeo de Helsinki, celebrado los días 10 y 11 de diciembre de 1999, adopta la Declaración del Milenio en la que anuncia la necesidad de «fomentar una economía europea dinámica y abierta, basada en el conocimiento, para garantizar el crecimiento y reducir el desempleo de forma permanente», disponiendo, a esos efectos, la celebración de una reunión especial del Consejo Europeo, en Lisboa, en marzo de 2000¹⁰. El 28 de febrero, la Comisión presenta una comunicación bajo el título «Un programa de renovación económica y social para Europa», en la que afirma que el «cambio de paradigma que suponen la globalización y la nueva eco-

¹⁰ En la Declaración del Milenio se incluye, en efecto, el siguiente propósito: «En el umbral de un nuevo siglo y del tercer milenio, la Unión debe centrarse en tareas que son esenciales para la seguridad y el bienestar de sus pueblos. Europa se enfrenta a las realidades de la sociedad de la información y de la mundialización. Hay que cubrir las necesidades de una población cuya media de edad aumenta y responder a las expectativas de la juventud. Debemos desarrollar nuestros recursos humanos mediante la formación permanente y la innovación y debemos fomentar una economía europea dinámica y abierta, basada en el conocimiento, para garantizar el crecimiento y reducir el desempleo de forma permanente». En las Conclusiones de la Presidencia, dentro del apartado relativo a la *Coordinación de políticas para lograr el crecimiento económico y la creación de empleo*, se dispone que «la reunión especial del Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000 brindará la oportunidad de seguir desarrollando estas cuestiones mediante el examen de los objetivos de los procesos e instrumentos existentes encaminados a potenciar el empleo, la reforma económica y la cohesión social en el marco de una economía basada en el conocimiento» (Punto 33 de las Conclusiones de la Presidencia).

nomía del conocimiento»¹¹ exige una reorientación de los objetivos políticos en torno a dos vertientes principales: la prosecución de la reforma económica a fin de preparar la economía del conocimiento y la consolidación del modelo social mediante la inversión en las personas¹². En cuanto al método, la Comisión considera que es necesaria «una actuación a nivel europeo, nacional, regional y local que haga pleno uso de los instrumentos disponibles (regulación, coordinación más estrecha, evaluación comparativa, revisión colectiva y diálogo con las empresas, los ciudadanos y los interlocutores sociales)»¹³, porque se trata de «un grupo integrado de propuestas» que exige una «perfecta coordinación entre los ámbitos europeo, nacional, regional y local respetando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad»¹⁴. Para esta institución, esos objetivos y medidas deben vincularse «a nuestros distintos procesos de coordinación entre la política de empleo (Luxemburgo), la reforma estructural (Cardiff) y el diálogo macroeconómico (Colonia) y ligarlos más estrechamente entre sí a fin de garantizar su coherencia, bajo la dirección y el impulso político del Consejo Europeo»¹⁵.

El programa de la Comisión recoge las líneas directrices de lo que será la Estrategia de Lisboa en el plano de los objetivos –modernización económica y social–, los sujetos –la UE, los EEMM, las estructuras regionales y locales, la sociedad civil, los ciudadanos, las empresas y los interlocutores sociales–, el marco institucional y funcional –organizado en torno al protagonismo del Consejo Europeo– y el modelo básico de acción: la coordinación de las políticas nacionales de los EEMM. El contexto político del momento –y en él, la actuación o la inacción de algunos de sus protagonistas¹⁶– explica, en parte, esta deriva hacia lo intergubernamental de la Comisión. Puede ser que en su propuesta estuviese subyacente la idea de que es mejor una acción europea, con independencia de su naturaleza, que su simple y llana ausencia. Puede ser, también, que el desarrollo de la coordinación de políticas nacionales durante la década de los noventa no le dejase otra alternativa o que cifrase sus esperanzas de cambio en la convocatoria de la CIG que había

¹¹ Puede verse, al respecto, SOETE, L., «Défis et potentiel de l'économie de la connaissance dans un monde globalisé», en RODRIGUES, M^a J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010)*, *op. cit.*, pgs. 25 y ss.

¹² Contribución de la Comisión Europea al Consejo Europeo de Lisboa, «Un programa de renovación económica y social para Europa», COM (2000/7), 28.02.00.

¹³ *Ibidem*, pg. 22.

¹⁴ *Ibidem*, pgs. 10-11.

¹⁵ *Ibidem*, pg. 11.

¹⁶ En una monografía sobre la redacción de la Constitución Europea, Iñigo MÉNDEZ DE VIGO reproduce un artículo publicado en prensa tras la Cumbre de Lisboa en el que explicaba ese contexto en los siguientes términos: «el eje franco-alemán por el que han discurrido cuarenta años de construcción europea, ha dado el relevo a una *entente* formada por países periféricos, nucleada en torno a José María Aznar y Tony Blair quienes, parafraseando a Valdano, se han echado el equipo a la espalda. Este protagonismo de los gobiernos contrasta con la escasa presencia de la Comisión europea. O Romano Prodi espabila o acaba de utillero» (MÉNDEZ DE VIGO, I., *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*, Biblioteca Nueva Real Instituto Elcano, Madrid, 2005, pgs. 46-47).

de conducir al Tratado de Niza. A pesar de ello, conociendo otros precedentes –como el mítico Libro Blanco sobre el Mercado Interior que llevó al AUE o el incomparable Informe Padoa-Schioppa que explicó el camino recorrido en la integración económica y el que había que transitar para llegar a la UEM– es evidente que le faltó ambición y perspectiva, no en los objetivos, pero sí en la definición de las políticas y de sus instrumentos.

El origen de la Estrategia de Lisboa es, como advierte Mario TELÓ, «très politique au sens le plus noble du mot», pero es, también, «une solution présidentialiste au déficit du leadership de l'UE»¹⁷. El Consejo Europeo, en su reunión de los días 23 y 24 de marzo de 2000, procede a su adopción siguiendo las propuestas realizadas por la Comisión¹⁸, pero este programa de acción no tarda en mostrar sus debilidades y carencias.

2. El desarrollo de la Estrategia de Lisboa

La Estrategia de Lisboa ha sido objeto de consideración prácticamente en todos los encuentros del Consejo Europeo¹⁹ y, como es lógico, en todas las sesiones anuales de primavera: Estocolmo (2001), Barcelona (2002) y Bruselas (2003, 2004 y 2005). La Comisión se ha volcado literalmente en la consecución de los objetivos de Lisboa: las comunicaciones anuales previas a la reunión de primavera del Consejo Europeo, los informes sectoriales sobre cada uno de los ámbitos y un apartado específico en su sitio web –primero bajo el título Estrategia de Lisboa y denominado, ahora, «Crecimiento y empleo», en el que se exponen las distintas líneas de actuación, iniciativas, medidas adoptadas, grado de ejecución, carencias y resultados– ilustran sobradamente sobre la prioridad otorgada a la Estrategia²⁰. Los resultados no

¹⁷ TELÓ, M., «Préface», en RODRIGUES, M^a J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010)*, op. cit., pg. VIII.

¹⁸ La Estrategia se sustenta en tres líneas generales de acción: 1) «Preparación del paso a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento»; 2) «Modernización del modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la constitución de un estado activo de bienestar»; y 3) «Puesta en práctica de las decisiones: un planteamiento más coherente y sistemático». En el plano operativo, la Estrategia se logrará «mejorando los procesos existentes» e introduciendo un nuevo método abierto de coordinación a todos los niveles. Todo ello «irá acompañado de una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo, para garantizar así una dirección estratégica más coherente y un control efectivo de sus trabajos». La «mejora de los procesos existentes» se encuentra referida a los procesos de coordinación de políticas nacionales desarrollados desde Maastricht. Sobre ellos y el método abierto de coordinación, puede verse el apartado III.1.

¹⁹ De hecho, es en la reunión celebrada en Gotemburgo, los días 15 y 16 de junio de 2001, donde el Consejo Europeo «acuerda una estrategia para el desarrollo sostenible que completa el compromiso político de la Unión con la renovación económica y social, añade una tercera dimensión ambiental a la Estrategia de Lisboa y adopta una nueva orientación de la definición de políticas».

²⁰ Todos los desarrollos de la Estrategia de Lisboa pueden seguirse en la dirección establecida al efecto por la Comisión http://www.europa.eu.int/comm/crecimiento_y_empleo/index—en.html.

han estado, sin embargo, a la altura de las expectativas generadas, ni han respondido a los esfuerzos de la Comisión²¹, ni a la constancia del Consejo Europeo, en un período especialmente convulso del proceso de construcción europea. La posición de los protagonistas en el organigrama institucional de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo y la Comisión, ha pasado del entusiasmo a la cautela, en el primer caso, y de un activismo a un pesimismo nada conformista en el segundo.

En julio de 2002, cuando apenas contaba dos años, la Comisión encarga un informe independiente sobre el grado de realización de los objetivos de Lisboa que se hace público en julio de 2003. El Informe es elaborado por un Grupo de Alto Nivel presidido por André Sapir²², bajo el título «Agenda de una Europa en crecimiento» y con el subtítulo «Making the EU Economic System Deliver». El Informe Sapir se estructura en tres partes relativas a los avances, los desafíos y las recomendaciones. El balance sobre los logros, tras la etapa dorada de los años 50 a 70, se detiene en la década de los noventa, calificada como un período de estabilidad, pero con un crecimiento en acusado descenso, y como una etapa en la que aparecen nuevos y mayores retos, en particular, los tres siguientes: el sostenimiento del modelo social europeo, una ampliación lastrada por el incremento de las diferencias económicas y el tránsito hacia la economía de la globalización y de las nuevas tecnologías²³. El crecimiento es el objetivo prioritario que anima

²¹ Desde la reunión de Estocolmo, en marzo de 2001, la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera se acompaña de un anexo relativo a los indicadores estructurales. En ese documento se expone pormenorizadamente el nivel de consecución de los objetivos de Lisboa por materias y por EEMM y, comparativamente, en la UE de 15, en la UE de 25, en la zona euro y en EEUU y Japón. En el Anexo con los indicadores estructurales presentado al Consejo Europeo celebrado en la primavera de 2005, hay 14 indicadores agrupados en seis apartados: contexto económico general, empleo, innovación e investigación, reforma económica, cohesión social y medio ambiente. Estos informes se pueden consultar en el apartado «informes de primavera» en la dirección http://www.europa.eu.int/comm/crecimiento_y_empleo/index—en.htm.

²² El Informe Sapir puede consultarse en <http://www.euroactiv.com/mdbtext/innovation/sapirreport.pdf>. Sobre este Informe, pueden verse WALLACE, H. (et al.), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, OUP, Oxford, 2004; PICCIOTTO, R. «Towards a New Policy Framework for the Enlarged Europe: Investing for Growth and Modernisation», *European Integration*, Vol. 26, núm. 4, 2004, pgs. 475 y ss.

²³ Siguiendo los términos del Informe Sapir, «It is urgent, therefore, that the EU economic system is reconfigured so as deliver higher growth. Failure to do this would gravely endanger the sustainability of the European model, which puts a high premium on cohesion. This is especially the case in an environment with accelerating trends in population ageing, technological change and globalisation, all of which greatly increase the demand for social protection. Fortunately, however, technological change and globalisation also hold the potential for higher growth. The same applies to the forthcoming enlargement, which will make per capita income differentials between present and new EU members larger than ever before. Enlargement may add to the demand for social protection, but it is also a new source of growth for the EU as whole» (Informe Sapir, Capítulo 10, apartado 10.2, pg. 123). Sobre el problema del sostenimiento del modelo social europeo, puede verse VIÑALS ÍÑIGUEZ, J., «El modelo económico y social europeo: ¿una trinidad inconsistente?», *El Modelo económico de la UE. Revista de Economía ICE*, núm. 820, enero-febrero 2005, pgs. 55-71.

las propuestas realizadas en el Informe Sapir en una triple dirección: 1) Replantear el sistema económico de la UE²⁴; 2) Rediseñar las políticas²⁵; y 3) Revisar los modelos de decisión: los métodos de gobernanza y el presupuesto. Es, en concreto, este último capítulo el que suscita mayor polémica.

En el marco de la gobernanza, el Informe Sapir propone una asignación más coherente y flexible de las competencias de la UE y de los EEMM, una clarificación de las distintas funciones de las instituciones –«those of rule-maker, policymaker, regulator, supervisor or facilitator»– un procedimiento más flexible para atribuir a la UE o restituir a los EEMM las competencias y una limitación del solapamiento de competencias²⁶. En materia presupuestaria, el Informe Sapir recomienda «a radical restructuring of the EU budget to support the growth agenda proposed by this Report in line with the Lis-

²⁴ Son tres los principios básicos que deben guiar este proceso: 1) Dar prioridad al crecimiento, porque es el medio para alcanzar los objetivos económicos, sociales y medioambientales de una UE ampliada y porque es crucial para ayudar a la Unión a conseguir sus objetivos políticos; 2) Reformular los instrumentos y los métodos de gobernanza, porque el sistema económico de la UE incluye una amplia variedad de poderes de decisión y de instrumentos que van desde la política microeconómica a la macroeconómica, pasando por las políticas de redistribución de la riqueza, y que operan a nivel local, nacional y de la UE. Para conseguir el objetivo de crecimiento hay que aumentar la coherencia en las políticas y en los niveles de gobierno. Según los términos del Informe «This implies improving the content of policies and the governance processes behind their implementation»; y 3) Adaptarse a un mundo cambiante, porque «in a dynamic environment, decision-making processes need to be characterised by commitment to stable objectives over an appropriately long time horizon. At the same time, economic policies and governance processes must feature commitment to change» (Informe Sapir, Capítulo 10, apartado 10.3, pg. 124).

²⁵ Los cuatro principios al respecto son: 1) *Establecer prioridades*: siguiendo los términos del Informe, «Expanding growth potential requires first and foremost reforms of macroeconomic policies. However, there is also a need to revise some features of the current macroeconomic policy setting and to redesign cohesion policies at both the EU and national levels. Growth and stability must go together. A well-designed macroeconomic framework helps to achieve sustainable growth. At the same time, significant growth is necessary to maintain stability. The same holds for growth and cohesion. Well-designed cohesion policies tend to foster growth and sustained growth is necessary to ensure cohesion»; 2) *Actuar a nivel de la UE y de los EEMM*: hay que garantizar el buen funcionamiento y la competitividad de los mercados de bienes, servicios y capitales, procurando, además de las reformas necesarias en el plano nacional y europeo, una adecuada regulación; 3) *Evitar la atribución de varios objetivos a un único instrumento*: según el Informe, en el sistema económico de la UE, con frecuencia, los instrumentos tienen asignado, simultáneamente, el doble objetivo de aumentar el crecimiento y mejorar la cohesión, cuando, en realidad, no siempre un mismo instrumento cumple esa doble funcionalidad, razón por la cual aconseja atribuir un solo objetivo por cada instrumento.; 4) *Centrarse en la UE ampliada*, porque el objetivo es mejorar el funcionamiento de una UE ampliada, en general y en cada uno de los EEMM (Informe Sapir, Capítulo 10, apartado 10.4, pgs. 124-125).

²⁶ Entre las demás medidas previstas en este punto destacan las siguientes: una reforma institucional para mejorar las capacidades estratégicas en el Consejo y la Comisión y un reforzamiento de los instrumentos de acción privilegiando el recurso al método y a la financiación comunitarios y utilizando el método abierto de coordinación cuando no haya otras alternativas (Informe Sapir, Capítulo 12, apartado 12.1.1-12.1.8, pgs. 151-161).

bon objectives»²⁷. Ello se traduce en la creación de tres fondos: en primer lugar, un fondo de crecimiento, destinado a aquellos proyectos que contribuyan en mayor medida al objetivo del crecimiento en áreas como I+D+innovación, educación y formación o infraestructuras de mercados²⁸; en segundo lugar, un fondo de convergencia dirigido a reducir las disparidades entre EEMM, en particular, tras la última ampliación, apoyando a los Estados con un nivel inferior de ingresos para facilitar el camino hacia la convergencia con el resto en dos ámbitos principales: «institution-building and investment in physical and human capital»²⁹; y, en tercer lugar, un fondo de apoyo a la reestructuración económica con el objetivo de facilitar el proceso de reasignación de recursos en el marco de la ampliación y profundización de la integración económica, mediante ayudas al sector agrícola y a los trabajadores que se vean afectados por los cambios en su sector de actividad³⁰.

Más allá de las propuestas en materia de presupuesto –que, como ya se indicó, forman parte del programa de la Presidencia británica–, el Informe Sapir supone un reconocimiento expreso de las carencias estructurales y funcionales de Lisboa y de la necesidad de implicar el método, las políticas y el presupuesto comunitario en la consecución de los objetivos de esta Estrategia. En esta línea se sitúan, asimismo, las propuestas de la Comisión y la decisión de reactivar Lisboa en el año 2005.

3. La decisión de reactivación de Lisboa

En su reunión de primavera, los días 25 y 26 de marzo de 2004, en Bruselas, el Consejo Europeo confirma «la validez y pertinencia del proceso de Lisboa», pero reconoce, con la Comisión, que es necesario «establecer un programa para reforzar la Estrategia de Lisboa y mejorar su aplicación»³¹. Por ello, insta a la Comisión a que establezca un grupo de alto nivel presidido por Wim Kok encargado de realizar una evaluación independiente con objeto de preparar la revisión de esta Estrategia³².

A) *El Informe Kok*

El Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok «*Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*», publicado en noviembre de 2004, se ocupa de realizar una evaluación a medio término

²⁷ Informe Sapir, Capítulo 12, apartado 12.2.4, pg. 166.

²⁸ Informe Sapir, Capítulo 12, apartado 12.2.1, pg. 163.

²⁹ Ibidem, pgs. 163-164.

³⁰ La reducción del gasto agrícola y algunos cambios en el procedimiento presupuestario se encuentran, asimismo, en el origen de la polémica planteada por el Informe Sapir (Informe Sapir, Capítulo 12, apartado 12.2.1, pg. 164).

³¹ Punto 46 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas del 25 y 26 de marzo de 2004.

³² Punto 48 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas del 25 y 26 de marzo de 2004.

de la Estrategia de Lisboa³³. Con carácter general, el informe propone reubicar la Estrategia en una doble dirección: de un lado, *ad internum*, debe centrarse en torno al crecimiento y el empleo, relegando la competitividad a la condición de instrumento al servicio de esos objetivos; y, de otro lado, *ad externum*, debe superar su condición original de alternativa frente al modelo socioeconómico estadounidense para asumir la presencia de nuevos protagonistas como las economías emergentes en Asia³⁴. El análisis exhaustivo de los logros, las debilidades³⁵ y las carencias del programa de Lisboa³⁶ se traduce en una serie de propuestas de mejora cuyo valor sustantivo estriba en identificar los objetivos prioritarios de naturaleza económica, social y medioambiental y las medidas exigidas para su realización en las tres dimensiones de la Estrategia³⁷. Una valoración distinta merecen, sin embargo, las recomendaciones de carácter global sobre el estatuto, la naturaleza, la orga-

³³ El Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok «*Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*», puede localizarse en el apartado «grupo de alto nivel», en la dirección http://www.europa.eu.int/comm/crecimiento_y_empleo/index-en.html.

³⁴ El Informe Kok insiste en que la Estrategia de Lisboa no supone un intento de copiar a EEUU, sino que «se propone conseguir una visión propia acerca de lo que Europa quiere ser y lo que quiere conservar habida cuenta del incremento de la competencia mundial, el envejecimiento de la población y la ampliación». La competencia mundial se ha intensificado de manera que Europa se enfrenta a dos retos: uno procedente de Asia y de China e India, en particular, y otro de EEUU. Por ello, «no tiene más alternativa que mejorar radicalmente su economía del conocimiento y los resultados económicos subyacentes si quiere afrontar los retos planteados por Asia y los Estados Unidos» (Informe Kok, pgs. 13-14).

³⁵ Aunque reconoce que «no todo es sombrío en el panorama de Lisboa», pues en la última década se ha producido un crecimiento en el empleo y en el índice de empleo y, en pocos años, se ha progresado en la difusión del uso de las TIC y de Internet, el balance general es negativo y puede serlo aún más tras la ampliación que dificulta considerablemente la consecución de los objetivos de Lisboa. Ha habido, en cualquier caso, un «grave incumplimiento de los objetivos» (Informe Kok, pgs. 11-12). En el anexo I del Informe Kok se muestran los resultados de la aplicación de Lisboa de acuerdo con los indicadores adoptados a esos efectos por el Consejo y la Comisión.

³⁶ Con carácter general, el Informe Kok advierte que los resultados generales de la economía europea en el período 2000-04 han sido decepcionantes: la reactivación económica ha sido menor que en EEUU y Asia por las continuas deficiencias estructurales y por la menor tasa de crecimiento de la demanda pública y privada. A ello se suma el incremento del déficit público por el aumento de los pagos de la seguridad social y el descenso de los ingresos fiscales, en un contexto marcado por un escaso margen de maniobra fiscal por parte de los EEMM debido a su débil posición presupuestaria ya que no supieron aprovechar suficientemente el repunte económico anterior para consolidar adecuadamente sus finanzas. En esa situación, el PEC no sirvió para generar políticas macroeconómicas favorables al crecimiento que contrarrestasen esa tendencia descendente del ciclo económico (Informe Kok, pgs. 10-11).

³⁷ El capítulo II del Informe Kok establece las siguientes líneas prioritarias de acción: la realización de la sociedad del conocimiento, el mantenimiento del compromiso con el mercado interior, la creación de un entorno adecuado para los empresarios, la configuración de un mercado de trabajo integrador en aras de una mayor cohesión social y trabajar en pos de un futuro sostenible en el plano medioambiental (Informe Kok, pgs. 21-44).

nización y los métodos de esa Estrategia que, según los términos del Informe, «ha sido y es la mejor respuesta de Europa» a los múltiples retos exteriores e internos de una economía del conocimiento capacitada para generar crecimiento y empleo.

La Estrategia se define expresamente como una coordinación *voluntaria* de políticas³⁸. La inexistencia de obligaciones evidencia la debilidad del compromiso asumido por los EEMM, que ni siquiera ha de hacerse efectivo en el plazo original de 2010. En el Informe Kok se advierte que la Estrategia de Lisboa no se define como un objetivo puntual que haya que dar por finalizado en esa fecha, en función de que se hayan cumplido o no los objetivos, sino que constituye «un proceso continuo dirigido a asegurar el futuro de Europa como una economía de gran productividad, alto valor añadido y elevado índice de empleo». Por ello, «el proceso no terminará en una fecha concreta, sino que estará continuamente sujeto a renovación, reevaluación y replanteamiento de sus compromisos». Este proceso es, según los términos del Informe, el modelo donde se ha de diseñar el futuro económico y social de Europa³⁹. El conjunto de las recomendaciones del Informe Kok se realizan a partir de una doble constatación: de un lado, la necesidad de aceptar el cambio, «reorientar los recursos y replantearse los derechos adquiridos», porque «los cambios estructurales nunca son fáciles»⁴⁰; y de otro lado, la asunción política de la Estrategia como clave de su éxito, pues los logros de la UE en el pasado –entre los que se cita expresamente el mercado único, la moneda única y la ampliación, pero sin asumir que esos logros, a diferencia de la Estrategia, se han realizado en el contexto y con el método comunitario– han sido posibles por una colaboración estrecha entre las instituciones europeas y los EEMM⁴¹.

³⁸ Según los términos del Informe, esta Estrategia, «por lo ambicioso de sus objetivos, abarcaba ámbitos en los que la Comisión Europea no tenía competencia constitucional y que eran privativos de los Estados miembros. En consecuencia, debía basarse en una combinación del tradicional «método comunitario» de legislación de la UE presentado por la Comisión y del «método de coordinación abierto» (...). En este proceso, los Estados miembros acuerdan cooperar de forma voluntaria en ámbitos de competencia nacional y utilizar las buenas prácticas de otros Estados miembros, que podrán adaptar a sus especificidades nacionales. (...). La Agenda de la estrategia de Lisboa produciría el crecimiento y el empleo tan necesarios y, al mismo tiempo, requeriría de los Estados miembros la coordinación voluntaria de sus políticas» (Informe Kok, pgs. 9-10).

³⁹ *Ibidem*, pg. 13.

⁴⁰ *Ibidem*, pg. 45.

⁴¹ El modelo propuesto en el Informe Kok responde a los siguientes parámetros. Desde el punto de vista *material*, las propuestas conciernen a la necesidad de garantizar una aplicación coherente y homogénea mediante la elaboración de programas nacionales de acción, el aumento de la comunicación y la información, la mejora de los procesos –en particular, el método abierto de coordinación– y una redefinición de las políticas y del presupuesto de la UE a luz del programa de Lisboa. Desde el punto de vista de los *sujetos*, el liderazgo político corresponde a los gobiernos de los EEMM y a la Comisión, pero se recomienda que las reformas deben implicar a los ciudadanos, los interlocutores sociales, las distintas partes interesadas y los poderes públicos, entre ellos, los parlamentos nacionales, respecto de los cuales se propone que puedan debatir, junto con los interlocutores sociales, los programas nacionales de acción. Finalmente, en el plano *institucional*, la pro-

A pesar del valor de las propuestas de reforma económica y social, el modelo estructural y funcional propuesto en el Informe Kok responde a una visión del proceso de construcción europea que se aparta de la filosofía del método comunitario y del modelo de Europa diseñado en el TCUE⁴². El Informe Kok es presentado sucesivamente a la Comisión, a la cumbre tripartita de los interlocutores sociales y, finalmente, al Consejo Europeo y, en términos generales, se califica como la base para las propuestas de reactivación realizadas por la Comisión. Esta institución asume el compromiso y lo trasladada al Consejo Europeo reunido en su sesión de primavera en marzo de 2005.

B) *La decisión del Consejo Europeo*

La reactivación de Lisboa es –como se explica detalladamente en la Comunicación de la Comisión y en los Informes Sapir y Kok–, la consecuencia de una combinación de factores exógenos y endógenos. Entre los primeros, destaca la ampliación a diez nuevos EEMM y una coyuntura económica caracterizada por una ralentización en el crecimiento⁴³. Entre los segundos, hay coincidencia en torno a que se trata de un proyecto excesivamente ambicioso, torpemente diseñado y carente de los medios suficientes para conseguir sus objetivos. Junto a ello, la voluntariosa implicación de la Comisión contrasta con la escasa atención y dedicación por parte de los EEMM, aunque no es extraño que así sea cuando se opera sobre la base de una coordinación voluntaria de políticas⁴⁴.

puesta es la siguiente: el Consejo Europeo ha de mantener la condición de protagonista en la dirección, organización y seguimiento; la Comisión y, en concreto, su Presidente «deberá centrar su mandato en hacer avanzar la Estrategia de Lisboa» y tiene asignada expresamente la misión de «presentar una clasificación anual de los avances realizados por los Estados miembros» (*Ibidem*, pgs. 46 y 50); y, por su parte, respecto del PE, se reconoce que debe tener un papel activo, lo que se traduce en que «el Parlamento Europeo podría considerar la creación de una comisión permanente sobre la Estrategia de Lisboa» (*Ibidem*, pg. 48). Es cierto que el PE está ausente en la mayoría de los procedimientos de coordinación y, en particular, en el método abierto, como también lo es que ello encuentra una explicación por tratarse de una actividad de coordinación voluntaria de los EEMM. Pero no es menos cierto que el PE es una de las autoridades que conforman la diarquía presupuestaria, que tiene la última palabra en materia de GNO y que, en principio, la mayoría de las políticas de Lisboa que se quieren financiar con cargo al presupuesto de la UE entrarían en esa categoría. Es, como mínimo, un descuido peligroso con un parlamento tradicionalmente combativo.

⁴² Según Olivier BAILLY, «si les cinq premières années ont été celles de la conceptualisation et des décisions au niveau communautaire, la seconde moitié de la décennie doit désormais se tourner vers la mise en oeuvre au niveau national» (BAILLY, O., «La relance de la Stratégie de Lisbonne ou la quête d'un partenariat politique», *RMCUE*, núm. 489, 2005, pg. 359).

⁴³ Pueden verse, al respecto, los siguientes artículos: «La Estrategia de Lisboa cinco años después», *Boletín Mensual BCE*, julio 2005; y «La economía de la UE tras la adhesión de los nuevos Estados miembros», *Boletín Mensual BCE*, mayo 2004 (<http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>).

⁴⁴ En un artículo elaborado por J. M. GONZÁLEZ MÍNCUEZ y P. LÓPEZ GARCÍA, de la Dirección General del Servicio de Estudios del Banco de España, se identifican cuatro categorías de factores para explicar el retraso en la aplicación de la Estrategia de Lisboa: la

Desde su discurso de investidura ante el PE, el Presidente de la Comisión, Durao Barroso, había asumido el compromiso con la Estrategia de Lisboa situándola entre sus prioridades. La Comisión en pleno se va ocupar del proyecto de reactivación estableciendo sus líneas fundamentales: un *recen-trage* y una nueva gobernanza. Tras una sucesión de comunicaciones a los Estados y las instituciones, su propuesta se materializa en la comunicación titulada «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la estrategia de Lisboa»⁴⁵. En ella, la Comisión reconoce que la ausencia de resultados se explica por las condiciones económicas adversas que han estado presentes desde su puesta en práctica, pero «es también consecuencia de un programa político que presenta una sobrecarga de actividades, una deficiente coordinación y prioridades en conflicto»⁴⁶.

El Consejo Europeo, en su sesión de primavera, celebrada en Bruselas los días 22 y 23 de marzo de 2005, tras constatar los progresos como, también y sobre todo, las lagunas y retrasos en su aplicación, afirma que «es indispensable reactivar sin tardanza la Estrategia de Lisboa y proceder a una reorientación de las prioridades en dirección al crecimiento y el empleo». Para alcanzar sus objetivos, la Unión «debe movilizar aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados –incluida la política de cohesión– en las tres dimensiones, económica, social y medioambiental, de la estrategia para explotar mejor sus sinergias en un contexto general de desarrollo sostenible». Desde la perspectiva de los sujetos, esa movilización concierne a los gobiernos de los EEMM y a «todos los demás actores interesados» entre los que incluye expresamente a los parlamentos, las entidades regionales y locales, los interlocutores sociales y la sociedad civil⁴⁷. Desde la perspectiva de los medios, la «mejora de la gobernanza» se acompaña del reconocimiento

propia definición de los objetivos, los instrumentos empleados pues se ha demostrado la mayor eficacia del método comunitario frente a los mecanismos de coordinación, la falta de asunción de los compromisos a nivel nacional y la selección misma de los indicadores estructurales donde se ha comprobado que los EEMM rechazaban el uso de aquellos que conducían a resultados desfavorables para ellos (GONZÁLEZ MÍNGUEZ, J. M. y LÓPEZ GARCÍA, P., «El relanzamiento de la Estrategia de Lisboa», *Boletín Económico del Banco de España*, junio 2005, pgs. 85-86).

⁴⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la estrategia de Lisboa», COM (2005) 24 final de 2.2.2005. Junto a esta Comunicación se presentan el Anexo relativo a los indicadores estructurales, un Documento de acompañamiento titulado Plan de Acción de Lisboa integrando el programa sobre la Estrategia de Lisboa de la UE y las recomendaciones a los EEMM sobre las acciones a emprender en el marco de sus programas nacionales de Lisboa (SEC [2005] 192, de 3.2.05), un Documento de trabajo de los servicios de la Comisión apoyando el informe de la Comisión al Consejo Europeo (SEC [2005] 160, de 3.2.05) y un documento de acompañamiento titulado «Créer la croissance et l'emploi: un nouveau cycle de coordination intégré de l'emploi et de l'économie» (SEC [2005] 193, de 4.2.05).

⁴⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la estrategia de Lisboa», COM (2005) 24 final de 2.2.2005, pg. 4.

⁴⁷ Punto 6 de las Conclusiones de la Presidencia.

expreso de que las Perspectivas Financieras para el período 2007-2013⁴⁸ y la reforma del PEC deben contribuir a la realización de los objetivos de Lisboa⁴⁹. Desde una perspectiva material, las propuestas de *recentrage* se materializan, en sus aspectos principales, en el capítulo dedicado a los ejes esenciales de la reactivación.

En el apartado relativo a la reactivación de Lisboa, el Consejo Europeo se pronuncia sobre los «ejes esenciales de la reactivación» y la «mejora de la gobernanza». Conviene realizar, al respecto, dos observaciones previas: una primera es que no cabe identificar automáticamente los «ejes esenciales» con los ámbitos materiales y la «mejora de la gobernanza» con los instrumentos, porque mientras este apartado se ocupa de un mecanismo concreto –las directrices integradas–, la mayoría de los instrumentos se localiza realmente en el apartado de los ejes esenciales de la reactivación; y, por otra parte, una segunda observación concierne al hecho de que la operación de reactivación no queda acotada en esos dos apartados, porque el objetivo de Lisboa está presente y expresamente reconocido en la Declaración sobre el desarrollo sostenible, en la reforma del PEC y en el Pacto Europeo sobre la Juventud (en adelante, PEJ). La reactivación de Lisboa supera el marco formalmente previsto para convertirse en el proyecto en torno al cual gravitan un conjunto de medidas y de instrumentos considerablemente más amplio del que cabría inferir si se atendiese únicamente al apartado concreto de las Conclusiones de la Presidencia dedicado a su reactivación. Con carácter general, la operación de reactivación introduce cambios en los objetivos y ámbitos materiales de acción (II) y cambios en los instrumentos y procedimientos, con un recurso creciente al método comunitario en detrimento de los procesos de coordinación que habían protagonizado, en su origen, el programa de reformas de Lisboa (III).

II. LOS ÁMBITOS MATERIALES DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

La Estrategia de Lisboa se diseña originariamente como un proyecto que debe conducir a la modernización económica y a la modernización del modelo social europeo. En torno a esos dos parámetros generales se organizan los distintos ámbitos materiales de acción: de un lado, el objetivo de *modernización económica* se concreta en «la preparación del paso a una economía

⁴⁸ En la Comunicación de la Comisión, se advierte expresamente que «el debate sobre la futura situación financiera de la Unión de ahora a 2013 (Perspectivas Financieras) debe sacar consecuencias de las aspiraciones de la Estrategia de Lisboa, apoyando en el futuro presupuesto de la UE las prioridades ahí fijadas. Tenemos que aportar el apoyo y la inversión que necesita una economía moderna, basada en el conocimiento, utilizar nuestros recursos de forma que nos ayuden a adaptarnos a las cambiantes condiciones económicas y poner en marcha programas que sean un incentivo para que los Estados miembros centren su gasto público nacional en los objetivos de Lisboa. Las propuestas de la Comisión respecto de las perspectivas financieras reflejan estas prioridades» (Comunicación «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la estrategia de Lisboa», COM (2005) 24 final de 2.2.2005, pg. 6).

⁴⁹ Punto 7 de las Conclusiones de la Presidencia.

LA REACTIVACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

competitiva, dinámica y basada en el conocimiento», como respuesta a los desafíos que plantea esa nueva economía que se impone en el contexto de la globalización⁵⁰; y, de otro lado, el objetivo de *modernización del modelo social* se centra en conjunto de medidas de naturaleza social⁵¹, que responde a la idea de que la inversión en capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico son esenciales para realizar el tránsito hacia una economía basada en el conocimiento y garantizar, al tiempo, que ese cambio no se traduzca en un incremento de los problemas sociales de desempleo, pobreza y exclusión social. Un año después, en la reunión celebrada en Gotemburgo, los días 15 y 16 de junio de 2001, el Consejo Europeo acuerda una estrategia para el desarrollo sostenible que completa el compromiso político de la Unión con la renovación económica y social, incorporando «una tercera dimensión ambiental a la Estrategia de Lisboa». Más allá de ese tríptico, aparentemente sencillo, es un programa de acción global en el que se encuentran implicadas todas las políticas concernidas en la modernización del modelo económico y social europeo y todos los sectores afectados por el fenómeno de globalización y la nueva economía del conocimiento, razón por la cual se explica –aunque no se justifica– esa tendencia, que advierte Mario TELÓ, a su fragmentación en una pluralidad de políticas centrífugas y no siempre coordinadas⁵².

Desde el año 2000 al 2005, las líneas principales de acción en el marco de la Estrategia de Lisboa se encuentran identificadas en las Conclusiones de la Presidencia de las distintas reuniones del Consejo Europeo, en los informes de la Comisión y en el apartado que esta institución tiene abierto en su sitio web, que muestra el amplio abanico de materias incluidas en el programa de Lisboa. La reactivación decidida en Bruselas, en marzo de 2005, opera sobre los mismos ámbitos pero desde un planteamiento diferente: la competitividad se convierte en instrumento al servicio de los objetivos prioritarios del crecimiento y el empleo y el conjunto de los ámbitos se organiza en torno a los llamados «ejes esenciales de la reactivación».

El capítulo de los «ejes esenciales de la reactivación» no contiene, sin embargo, una exposición con la sistemática suficiente para identificar sin dificultades el conjunto de políticas implicadas en la Estrategia de Lisboa, ni siquiera sigue el camino más sencillo de reproducir el esquema diseñado

⁵⁰ Las iniciativas incluidas en esta línea de actuación son las siguientes: a) una sociedad de información para todos; b) la creación de una zona europea de investigación e innovación; c) la creación de un entorno propicio para el inicio y el desarrollo de empresas innovadoras, PYME en particular; d) las reformas económicas para el logro de un mercado interior acabado y plenamente operativo; e) unos mercados financieros eficaces e integrados; y f) la coordinación de políticas macroeconómicas.

⁵¹ Son cuatro las prioridades: a) la adaptación de la educación y la formación a las condiciones y exigencias de una sociedad del conocimiento; b) el desarrollo de una política activa de empleo; c) la modernización de la protección social, como parte del Estado activo de bienestar; y d) la promoción de la integración social.

⁵² TELÓ, M., «Préface», en RODRIGUES, M^a J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010)*, *op. cit.*, pg. VIII.

originalmente en Lisboa y actualizado en Gotemburgo que opera sobre el tríptico modernización económica, modernización social y desarrollo sostenible. Siguiendo las recomendaciones del Informe Kok, retomadas por la Comisión, el crecimiento y el empleo se convierten en los objetivos principales en este nuevo contexto, marcando, con ello, «un nuevo comienzo para la Estrategia de Lisboa». En Bruselas, posiblemente por la interdependencia entre esos objetivos y el cambio de estatuto de la competitividad, se opera sobre el triángulo «conocimiento e innovación –motores de un crecimiento sostenible», «un espacio atractivo para invertir y trabajar» y «el crecimiento y el empleo al servicio de la cohesión social»⁵³. Éstos son los ejes esenciales de la reactivación –apartado II.B de la Conclusiones de la Presidencia– cuyo contenido material se completa con el PEJ, incluido en el Anexo I a las Conclusiones, y con la Declaración sobre el desarrollo sostenible adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2005. A partir de esos ámbitos se pueden identificar los cuatro pilares de Lisboa tras la operación de reactivación: el espacio europeo del conocimiento y la innovación, el espacio europeo de inversión y de trabajo, un modelo social europeo con pleno empleo y mayor cohesión social y el desarrollo sostenible en el marco de una política medioambiental, que es objeto de consideración en varios apartados por su condición de «exigencia global».

1. El espacio europeo del conocimiento y la innovación

La mejora y el desarrollo de la educación, la investigación y la innovación deben permitir «convertir el conocimiento en valor añadido y crear más empleos y empleos de mejor calidad»⁵⁴. Bajo la rúbrica «Conocimiento e innovación – motores de un crecimiento sostenible»⁵⁵ no se encuentra, sin embargo, una relación sistemática de los objetivos y medios en los que se concreta este «eje esencial» de la reactivación de Lisboa. Hay una enumeración de propósitos, políticas, iniciativas y propuestas que no parecen responder a un planteamiento global, coherente y de conjunto de este objetivo, de los medios puestos a su servicio y de las responsabilidades de la UE y de sus EEMM. En ese abanico de medidas destacan la creación de un Consejo Europeo de Investigación y de un Instituto Tecnológico Europeo y la decisión de ampliar el Mecanismo de Financiación Estructurado del BEI a pro-

⁵³ Sobre la formulación de políticas en el marco de una economía del conocimiento, puede verse LINDLEY, R. M., «L'économie de la connaissance. Le nouveau contexte du débat sur l'emploi en Europe», en RODRIGUES, M^a J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010)*, *op. cit.*, pgs. 127 y ss.

⁵⁴ Con la intención de contribuir a ese objetivo y con toda la información al respecto, puede consultarse el servicio de prensa CORDIS que es un servicio oficial e interactivo de información comunitaria sobre investigación, desarrollo e innovación ofrecido gratuitamente por OPOCE (<http://www.cordis.lu/innovation/es/policy/cipg.htm>).

⁵⁵ El espacio europeo del conocimiento tiene un objetivo genérico: permitir a las empresas forjar nuevos ámbitos de competencia, a los consumidores disfrutar de nuevos bienes y servicios y a los trabajadores adquirir nuevas competencias (punto 10 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas). Puede verse, al respecto, MATIAS CLAVERO, G., *loc. cit.*, pgs. 169-193.

yectos de I+D⁵⁶. El Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo⁵⁷, el Programa marco para la Innovación y la Competitividad (PIC), el Plan de acción a favor de la ecotecnologías, la iniciativa i2010 y la elaboración de una iniciativa europea sobre la eficiencia energética y de un Libro Verde en 2005 son los instrumentos previstos a nivel comunitario con el objetivo de impulsar, fomentar, apoyar, completar o enmarcar, en cada caso, las actuaciones de los EEMM. Las líneas prioritarias de acción, aunque por estar interconectadas no son fácilmente subsumibles en categorías, son las siguientes:

a) La política de I+D tiene asignado el objetivo general de alcanzar un nivel de inversión del 3%⁵⁸, que ha de lograrse por una triple vía: los incentivos fiscales a la inversión privada, un mejor efecto de palanca de la inversión pública y la modernización de la gestión de las instituciones de investigación y las universidades⁵⁹. En ese contexto, se propone que el Séptimo Programa

⁵⁶ La idea de crear un Consejo Europeo de Investigación (CEI) surgió durante la Presidencia sueca, a mediados de 2001, pero empieza a debatirse realmente un año después con la Presidencia danesa, que confía un estudio al respecto a un grupo de expertos liderado por Mayor Zaragoza. En su informe, emitido en diciembre de 2003, el grupo de expertos recomienda la creación del CEI con la misión de promover la excelencia como base para el progreso social, cultural y tecnológico en Europa, a través de la financiación de la investigación de mayor calidad. El CEI debería ser, siguiendo el informe, un órgano de financiación de la investigación básica y cubrir todos los ámbitos de la ciencia, incluidas las ciencias humanas y las humanidades. En julio de 2005, la Comisión ha hecho públicos los nombres de los 22 miembros del Consejo científico del CEI encargado de la financiación de los trabajos de investigación propuestos por la Comisión en el marco del Séptimo Programa Marco de investigación para el período 2007-2013 (FP7). El Consejo científico se define como un órgano independiente que tiene asignado el papel de establecer la estrategia científica del Consejo Europeo de Investigación y velar para que sus acciones se realicen de conformidad con las exigencias de excelencia científica. Por otra parte, la Comisión ha lanzado una consulta pública sobre la creación del Instituto Europeo de Tecnología.

⁵⁷ Este nuevo Programa Marco tiene asignados cuatro objetivos que se traducen, a su vez, en cuatro programas: 1) *Cooperación* «to gain leadership in key scientific and technology areas» apoyando la cooperación entre universidades, industria, centros de investigación y autoridades públicas en la UE y con el resto de mundo; 2) *Ideas*, para estimular la creatividad y la excelencia de la investigación europea «through the funding of frontier research carried out by individual teams competing at European level», incluyendo la creación de un Consejo Europeo de Investigación; 3) *People*, para desarrollar y fortalecer el potencial humano; y 4) *Capacidades*, para aumentar la capacidad de innovación y de investigación en Europa (Communication from the Comisión, Building the ERA of knowledge for growth, COM [2005] 118 final, 06.04.05, pgs. 5-6).

⁵⁸ El objetivo del 3% ya se había decidido en el Consejo Europeo de Barcelona. El nivel de compromiso de la Comisión ha llegado al punto de incluir un espacio dentro del sitio web del EEI dedicado al logro de 3%. Resulta, asimismo, de interés el Informe CREST sobre la aplicación del método abierto de coordinación para la consecución de dicho objetivo. CREST es un grupo consultivo que asiste al Consejo y a la Comisión en el marco de las actividades de I+D.

⁵⁹ Según los datos de la Comisión, la UE invierte en I+D un tercio menos que EEUU, como consecuencia, en particular, de «la infrainversión del sector privado». El gasto actual, cifrado en el 2%, constituye una mejora aún insuficiente (Comunicación de la Comi-

Marco de Investigación y Desarrollo tenga asignada la función de impulsar el Espacio Europeo de Investigación (EEI)⁶⁰, reforzar la colaboración europea, movilizar la inversión privada y actuar como incentivo sobre los presupuestos nacionales de investigación⁶¹.

b) La política de innovación es un componente esencial de la Estrategia de Lisboa y una responsabilidad de la UE⁶² y de los EEMM⁶³, por tratarse de una actividad multidimensional. Tiene, en primer lugar, una dimensión de gobernanza política, ya que la existencia de distintos niveles de gobierno convierte en primordiales la coherencia y la complementariedad de las medidas locales, regionales, nacionales y europeas. Cuenta, en segundo lugar,

sión al Consejo Europeo de primavera «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la estrategia de Lisboa», *Documento COM [2005] 24 final* de 2.2.2005, pg. 22).

⁶⁰ El EEI constituye, según la Comisión, un elemento imprescindible para mantener la calidad de vida en Europa. El Sexto Programa Marco (FP6), para el período 2002-2006, tenía asignados dos objetivos principales: fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria y aumentar su competitividad internacional promoviendo las actividades de investigación en apoyo de otras políticas de la UE. FP6 no cubre la totalidad de las áreas de ciencia y tecnología, sino que se articula en torno a algunas prioridades temáticas y, de conformidad con el principio de subsidiariedad, los proyectos han de ser transnacionales, excluyéndose las acciones que pueden ser realizadas mejor a nivel nacional o regional. El FP6 ha permitido fortalecer el EEI, promoviendo la innovación y mejorando el uso y la transmisión de los resultados de la investigación hacia tecnologías comerciales en la UE y para todos los EEMM. En junio de 2004, la Comisión aprueba una comunicación sobre «La ciencia y la tecnología, claves del futuro de Europa» en la que propone duplicar el presupuesto asignado para el período 2007-2013 en el que se incluye el FP7.

⁶¹ Sobre el espacio europeo de investigación, desde la perspectiva de la coordinación de políticas nacionales, pueden verse: KAISER, R. y PRANGE, H., «A new concept of deepening integration? – The European Research Area and the emerging role of policy coordination in a multi-level governance system», *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 6, núm. 18, 2002, <http://eiopg.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm>.; TRONDAL, J., «The Europeanisation of Research and Higher Educational Policies – Some Reflections», *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 6, núm. 12, 2002, <http://eiopg.or.at/eiop/texte/2002-012a.htm>.

⁶² La política de innovación constituye, según la Comisión, uno de los pilares fundamentales de la Estrategia de Lisboa. En su Comunicación «Política de innovación: actualizar el enfoque de la Unión en el contexto de la estrategia de Lisboa» (COM [2003] 112 final, de 11.3.2003), se afirma que la innovación «consiste en producir, asimilar y explotar con éxito la novedad en los ámbitos económico y social» o, en sentido amplio, «es la renovación y la ampliación de la gama de productos y servicios, y de los mercados asociados; la instauración de nuevos métodos de producción, suministro y distribución; la introducción de cambios en la gestión, la organización del trabajo así como en las condiciones de trabajo y las calificaciones de los trabajadores» (*Ibidem*, pg. 7). Desde el año 2000, la Comisión publica el *European Trend Chart on Innovation*, un monitor europeo de la innovación con un análisis de la situación en cada Estado, en la UE y en el mundo.

⁶³ En el caso de los Estados está previsto que deben actuar, en función de sus características, conforme a los siguientes objetivos: creación de mecanismos de apoyo a las empresas, promoción de la investigación conjunta de empresas y universidades, mejora del acceso al capital de riesgo, reorientación de los contratos públicos hacia servicios y productos innovadores y desarrollo regional y local de la innovación.

con una dimensión sectorial porque muchos de los factores que operan sobre la innovación son comunes a todos los sectores económicos. Por último, dispone, asimismo, de una dimensión interactiva porque la política de innovación ha de integrarse en otras políticas y aplicarse a través de ellas en diferentes ámbitos de acción. En el marco de la UE, el programa comunitario para la innovación y la competitividad debe operar en una triple dirección: el establecimiento de un dispositivo de financiación de las PYME innovadoras, el fortalecimiento y la racionalización de la red de apoyo técnico a la innovación en las empresas y el desarrollo de polos regionales y redes europeas para la innovación⁶⁴.

c) La política industrial exige reforzar las ventajas competitivas de la base industrial europea y garantizar la complementariedad de las acciones en los niveles nacionales, transnacionales y europeos. Los medios previstos en este ámbito son, fundamentalmente, dos: las iniciativas tecnológicas desarrolladas por asociaciones mixtas –públicas y privadas– y la organización de plataformas tecnológicas para la definición de programas de investigación a largo plazo⁶⁵.

d) Una sociedad de la información integradora exige la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación en los servicios públicos, las PYME y los hogares. Con esa intención se orienta la Iniciativa i2010 –Una sociedad europea de información para el crecimiento y el empleo⁶⁶.

⁶⁴ El 6 de abril de 2005, la Comisión presenta una propuesta de Decisión del PE y del Consejo por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (PIC) para el período 2007-2013 (COM [2005] 121 final). El PIC ha de reunirse en un marco común «los programas de ayuda comunitaria específicos y las partes correspondientes de otros programas comunitarios en ámbitos vitales para el impulso de la productividad, la capacidad de innovación y el crecimiento sostenible», abordando, asimismo, las preocupaciones medioambientales complementarias (*ibidem*, pgs. 2-3). Con ello, «proporcionará un fundamento jurídico importante y coherente a las acciones comunitarias que comparten los objetivos globales de mejora de la competitividad y de la innovación» y «será más visible y comprensible para el público», aun cuando se estructura, por ser diversos sus destinatarios, en torno a tres subprogramas específicos: el Programa para la iniciativa empresarial y la innovación, el Programa de ayuda a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el Programa Energía inteligente –Europa–.

⁶⁵ La Comisión ha reconocido expresamente la naturaleza horizontal de la política industrial europea. Quizás por ello, por el considerable protagonismo otorgado a las restantes políticas de Lisboa o por el carácter secundario implícitamente otorgado a esta política en el marco de una economía globalizada y del conocimiento, la industria no ha merecido una excesiva atención en el sitio web dedicado a la agenda de Lisboa. Una somera identificación del problema y de su solución a nivel europeo y nacional, algunos mensajes claves y exiguos ejemplos como el proyecto Galileo, junto con unos pocos documentos sólo temas concretos, constituyen el contenido de la información dispensada en esa dirección sobre la política industrial.

⁶⁶ La iniciativa i2010 «is a comprehensive strategy to guide information society and media policies». Esta iniciativa «stands for a package of proactive policies to harness the potential of the digital economy to deliver growth, jobs and modern, on-line public services. It is a key component of the EU's renewed «Lisbon» competitiveness strategy». Ello es debido a que «i2010 is strongly focused on the main axes of the renewed Lisbon strategy: growth and employment. It also provides tools for good governance, including

2. El espacio europeo de inversión y trabajo

La creación de un entorno jurídico y de un espacio favorable y atractivo para la inversión y el trabajo mediante la realización del mercado interior, las políticas nacionales de los EEMM y la implicación de las empresas constituye el segundo de los ejes de la reactivación. Las líneas de acción son las siguientes: a) un mercado interior de servicios plenamente operativo para fomentar el crecimiento y el empleo, reforzar la competitividad y conservar el modelo social europeo⁶⁷; b) una reorganización de las ayudas públicas de los EEMM⁶⁸; c) la mejora del marco jurídico en el plano nacional y europeo; d) una política europea de empresa y, en particular, una política hacia las pequeñas y medianas empresas⁶⁹, con una efectiva implicación de los EEMM y las instituciones comunitarias⁷⁰; y e) una política de infraestructuras, redes

better regulation commitments and progress reports». Son tres sus pilares: «The first pillar of i2010 combines all the regulatory instruments at the Commission's disposal which will allow us to create a modern, market-oriented regulatory framework for the digital economy. The second pillar brings the EU's research and development instruments into the game of digital convergence and sets priorities for our cooperation with the private sector to promote innovation and technological leadership. The third pillar seeks to promote, with the tools available to the Commission, an inclusive European Information Society, supported by efficient and user-friendly ICT enabled public services» (http://www.europa.eu.int/comm/crecimiento_y_empleo/index—en.html).

⁶⁷ Con fecha de 3 de mayo de 2005, la Comisión ha presentado el Libro Verde sobre la política para los servicios financieros (2005-2010) con un triple objetivo: 1) consolidar los avances hacia un mercado financiero europeo integrado, abierto, competitivo y económicamente eficiente y suprimir las barreras que subsisten; 2) estimular un mercado en el que los servicios financieros y el capital puedan circular libremente al menor coste posible en toda la UE; 3) aplicar, hacer cumplir y evaluar continuamente el marco legislativo existente, mejorar la normativa, aumentar la convergencia de supervisión y consolidar la influencia de Europa en los mercados financieros mundiales. A pesar de los avances de los últimos seis años con el Plan de Acción para los servicios financieros (PASF) y las mejoras introducidas en materia de decisión con el procedimiento Lamfalussy, la nueva etapa que ha de cubrir el período 2005-2010 exige la consolidación de la legislación existente, la transposición y aplicación efectivas de las normas y una supervisión continuada de sus resultados en el sector financiero europeo. Está prevista la adopción del Libro blanco con el programa definitivo en noviembre de 2005.

⁶⁸ Esa reorganización debe realizarse en una triple dirección mediante: 1) una reducción del nivel general de las ayudas; 2) una reorientación de las mismas hacia los objetivos de investigación, innovación y valorización del capital humano; y 3) una reforma de las ayudas regionales de conformidad con los objetivos de Lisboa.

⁶⁹ El papel de las PYME en la economía ha justificado desde hace tiempo la adopción de una política empresarial específica y de otras iniciativas concretas, cuyo principal objetivo es mejorar su entorno empresarial y desarrollo. De hecho, en la dirección http://www.europa.eu.int/comm/crecimiento_y_empleo/index—en.html, hay un apartado dedicado a la política de empresa y otro a las pequeñas empresas. La actividad desarrollada en el marco de la Carta Europea de la Pequeña Empresa –adoptada por el Consejo Europeo en su reunión de Santa Maria da Feira de los días 19 y 20 de junio de 2000– es objeto de informes periódicos.

⁷⁰ En este sentido, los EEMM deben desarrollar una política basada en la disminución de las cargas administrativas, la instauración de las ventanillas únicas y el acceso a créditos, microcréditos y otras modalidades de financiación y servicios. En el marco europeo, con carácter general, hay que fomentar el acceso de las PYME a los programas comunitarios,

de transporte y energía mediante un aumento de los esfuerzos de inversión de la UE, de los EEMM y de la asociación de los sectores público y privado.

3. Un modelo social europeo con pleno empleo y cohesión social

Los objetivos de pleno empleo, calidad y productividad laboral y cohesión social⁷¹ deben traducirse en prioridades claras y mensurables, entre las que se identifican: a) atraer a más personas al mercado laboral con una política activa de empleo, el incentivo financiero del trabajo, la conciliación de la vida profesional y familiar, la igualdad de oportunidades, las estrategias de envejecimiento activo, la promoción de la integración social y el empleo regular; b) el desarrollo de nuevos campos de actividad en los servicios a las personas y a las empresas, en la economía social, en la ordenación del territorio, en la protección del medio ambiente y en los nuevos oficios industriales; y c) el establecimiento de nuevas formas de organización del trabajo, combinando flexibilidad y seguridad, mediante la diversificación de los tipos de contrato y la adaptación a las transformaciones económicas⁷². Entre las

rentabilizar las redes de apoyo y definir, con los interlocutores sociales, las medidas necesarias de cooperación. En este contexto, se prevé una diversificación de las actividades del Fondo Europeo de Inversiones con objeto de que favorezca la financiación de las PYME innovadoras a través de las redes de inversores privados –«business angels»– y de las transferencias de tecnologías; la definición por la Comisión de medios financieros flexibles; y el apoyo del programa comunitario para la competitividad y la innovación. Este conjunto de medidas no parece, sin embargo, suficiente para afrontar el problema de fondo que plantea la configuración de una política europea de empresa derivado del número y de la entidad de las divergencias y disparidades existentes entre las diferentes políticas nacionales de empresa. Véase, a este respecto, HIRIGOVEN, G., «La gouvernance des entreprises en Europe. Approche comparative», en *Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron. Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, Ed. A. Pedone, París, 2004, pgs. 369-391.

⁷¹ Sobre los retos y exigencias del modelo social europeo, pueden verse ESPING-ANDERSEN, G., «Un nouveau modèle social européen pour le XXI siècle», en RODRIGUES, M^a J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010)*, *op. cit.*, pgs. 51 y ss.; COLINA ROBLEDO, M., «La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 42, 2003, pgs. 25 y ss.

⁷² El 11 de julio pasado se inicia en Bruselas una Conferencia bajo el título «Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations», con la participación del Presidente de la Comisión y del Comisario Spidla, responsable de empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades, y con la participación de representantes de los EEMM, el PE, el mundo universitario, trabajadores y empresarios, entre otros. La Conferencia forma parte del proceso de elaboración del Libro verde en cuyo contexto la Comisión ha lanzado una consulta pública sobre este tema, abierta hasta el 15 de octubre (http://www.europa.eu.int/comm/crecimiento_y_empleo/index_en.html). Sobre las relaciones entre integración económica y monetaria y cohesión económica y social, así como sobre las modalidades para compatibilizar la exigencias de protección social, puede verse GRETSCHMANN, K., «La dimensión social de la integración», en *La Coordinación de las Políticas Macroeconómicas en los Procesos de Integración*, DT 06/1994, Centro de Formación para la Integración Regional, <http://www.cefir.org.uy/>, pgs. 113 y ss.

medidas previstas a esos efectos, junto a la Agenda Social Europea⁷³ y el estudio encargado a la Comisión sobre una financiación sostenible del modelo social europeo, se prevén acciones nacionales y europeas en materia de formación, educación, juventud e integración social⁷⁴ y, entre ellas, el programa de trabajo Educación y Formación 2010⁷⁵.

4. El pilar medioambiental: el objetivo de desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es una exigencia en virtud de la cual «hay que responder a las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas»⁷⁶. El acuerdo en este punto se cifra en la adopción, en junio, de una Declaración sobre los principios rectores del desarrollo sostenible como base para renovar la estrategia adoptada por el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001. Según los términos de las Conclusiones, esa nueva estrategia será más completa y ambiciosa, incluirá unos objetivos, unos indicadores y un procedimiento eficaz de seguimiento, se apoyará en una visión positiva a largo plazo e incorporará plenamente las dimensiones internas y exteriores. En su reunión de Bruselas

⁷³ En la reunión de Niza, los días 7 a 9 de diciembre de 2000, el Consejo Europeo aprueba la Agenda Social Europea que, siguiendo lo establecido en la Estrategia de Lisboa, «constituye una etapa primordial en la consolidación y modernización del modelo social europeo, caracterizado por un vínculo indisoluble entre el rendimiento económico y el progreso social». La Agenda Social Europea se recoge en el Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia.

⁷⁴ La política de integración social se apoya en el método abierto de coordinación con la intención de establecer objetivos comunes de la UE, indicadores comunes, planes nacionales de acción, informes de evaluación y planes de acción comunitarios. Más información en: http://www.europa.eu.int/comm/crecimiento_y_empleo/index—en.html. En general, sobre esta línea de acción, puede verse MILLÁN GARCÍA, A., «La protección social en la Unión Europea, ¿un modelo homogéneo?», *El Modelo económico de la UE. Revista de Economía ICE*, núm. 820, enero-febrero 2005, pgs. 195-219.

⁷⁵ El programa Educación y Formación 2010 engloba todas las acciones en materia de educación y de formación a nivel europeo articuladas sobre el principio «sistemas diferentes, objetivos compartidos». En el año 2001, los ministros de Educación adoptan un informe sobre los objetivos comunes a alcanzar para el año 2010 y, en 2002, el Consejo «Educación» y la Comisión aprueban este programa de trabajo y su puesta en práctica a través del método abierto de coordinación, con tres objetivos prioritarios: mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y de formación en la UE, asegurar un acceso generalizado a los mismos y abrir la educación y la formación al mundo exterior. A este programa se suman el Proceso de Copenhague y el Proceso de Bolonia de 1999 para contribuir conjunta y activamente a la consecución de los objetivos de Lisboa. Toda la información y la documentación sobre este programa puede localizarse en la dirección: http://www.europa.eu.int/comm/crecimiento_y_empleo/index—en.html.

⁷⁶ La política medioambiental es objeto de consideración, asimismo, en el apartado dedicado al conocimiento y la innovación, dentro de los ejes esenciales de la reactivación, porque, según se afirma en ese punto, contribuye al crecimiento, el empleo y la calidad de vida. El desarrollo de las ecoinnovaciones y de las ecotecnologías y la gestión sostenible de los recursos naturales propician la creación de nuevos mercados y nuevos empleos. En ese apartado se prevé la aplicación del Plan de acción a favor de las ecotecnologías, una iniciativa europea sobre eficiencia energética y un Libro Verde de la Comisión.

de los días 16 y 17 de junio de 2005, el Consejo Europeo aprueba la «Declaración sobre los principios rectores del desarrollo sostenible», incluida en el Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia, considerando que constituye «una estrategia de desarrollo sostenible renovada que incluye objetivos, indicadores y un procedimiento de vigilancia eficaz»⁷⁷. En realidad, ni el procedimiento, ni los indicadores se incluyen en esta Declaración que, centrada en los objetivos y los principios, supera los contenidos propios y característicos de un texto sobre el medioambiente y el desarrollo sostenible⁷⁸. Está previsto que la nueva estrategia se adopte en el curso del año 2005, a partir de las propuestas realizadas al respecto por la Comisión, donde se habrán de clarificar y compatibilizar la competencia comunitaria y la actividad de coordinación de políticas nacionales en esta materia⁷⁹.

⁷⁷ Punto 8 de las Conclusiones de la Presidencia. En esta reunión, el Consejo Europeo se ocupa, asimismo, de analizar el informe sobre los resultados de la iniciativa «diplomacia verde» que tiene el objetivo de integrar las cuestiones medioambientales y el desarrollo sostenible en las relaciones exteriores (punto 97 de las Conclusiones de la Presidencia). En general, sobre esta línea de acción europea, puede verse JIMÉNEZ BELTRÁN, D., «La estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo», *Desarrollo sostenible. Revista de Economía ICE*, núm. 800, junio-julio 2002, pgs. 97 y ss.

⁷⁸ La Declaración de Bruselas reconoce que el desarrollo sostenible «enunciado en el Tratado, constituye un objetivo fundamental de todas las políticas de la Comunidad Europea» y hace expreso el compromiso de la UE y de sus EEMM de «perseguir y respetar, solos o con sus socios», un conjunto de objetivos y de principios cuya lectura pone de manifiesto, sin dificultad, la vocación más amplia y más ambiciosa de la Declaración. La relación de los objetivos «clave» –la protección medioambiental, la cohesión e igualdad social, la prosperidad económica y el cumplimiento de las responsabilidades internacionales– traslada la impresión de que, más que los objetivos del pilar medioambiental de la Estrategia de Lisboa, parecen los de la propia Estrategia de Lisboa. La cohesión social es entendida como «fomentar una sociedad democrática, socialmente incluyente, cohesionada, sana, segura y justa que respete los derechos fundamentales y la diversidad cultural, que ofrezca las mismas oportunidades para todos sus miembros y combata la discriminación en todas sus formas». Entre los principios se incluyen, entre otros, la promoción y protección de los derechos fundamentales, una sociedad abierta y democrática, la participación ciudadana, la educación y la sensibilización de la opinión pública en materia de desarrollo sostenible. A partir de ahí se establecen los principios rectores de la organización de políticas –la coherencia, la gobernanza y la integración de las políticas– y los principios de orden material: la solidaridad intra e intergeneracional, la utilización de los mejores conocimientos disponibles, el principio de precaución y el principio «quien contamina paga».

⁷⁹ La cuestión no está exenta de importancia porque, en materia de medio ambiente, la competencia comunitaria arranca del AUE y ha sido objeto de una amplia y sólida construcción jurisprudencial por parte del TJCE, caracterizada, atendiendo a su régimen jurídico y a diferencia de lo que acontece con otras políticas, por su voluntad de garantizar la integración de la dimensión ambiental en las diferentes políticas comunitarias. Pueden verse, al respecto, el artículo de David Edward titulado «Judging Environmental Law» y el de Wassilios Skouris sobre «L'intégration de la dimension environnementale dans les différentes politiques communautaires, illustrée par des exemples tirés de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes», publicados ambos en: COLNERIC, N., EDWARD, D., PUISSOCHET, J.-P. y RUIZ-JARABO, D., (eds.): *Une communauté de droit. Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, BWV Berliner Wissenschafts Verlag, Ber-

Con esta somera exposición de los ejes esenciales de la Estrategia de Lisboa se trata de poner de manifiesto un doble fenómeno: de un lado, el carácter fragmentario, plural y escasamente organizado de las diversas políticas y, de otro lado, la necesaria y compleja combinación de acciones europeas y acciones nacionales, en diferentes niveles de gobierno, que exige su realización. A diferencia de lo que ocurría en la versión original de Lisboa, se advierte un recurso creciente al método comunitario y la ausencia de referencias a los procedimientos de coordinación de políticas nacionales. Pero, ni siquiera ese cambio puede garantizar el éxito de un proyecto que adolece de un problema de fondo y previo: el hecho mismo de haber optado por una aproximación sectorial y coyuntural frente al reto que supone la nueva economía del conocimiento y de la globalización, que difícilmente se puede afrontar mediante esa acumulación de iniciativas, medidas y políticas identificadas como los ejes esenciales de la reactivación de Lisboa.

En realidad, el conjunto de acciones y políticas situadas en el perímetro de la Estrategia de Lisboa pretenden ser la respuesta a un doble desafío: por una parte, hacia el exterior, es su reacción frente a una nueva economía globalizada, basada en el conocimiento y con condicionantes mayores, más amplios y diversos desde la perspectiva de la competitividad; y, por otra parte, *ad internum*, supone la necesaria actualización del modelo económico a esas nuevas circunstancias, pero constituye, además, una nueva forma de actuar frente a una exigencia constante y aún irresuelta en el sistema europeo: la traducción de los avances económicos en mejoras de naturaleza social. La presunta automaticidad de la fórmula progreso económico-progreso social no acaba de funcionar y, en la medida en que lo hace, no consigue el nivel de resultados exigible, necesario y capacitado para legitimar este proyecto ante la ciudadanía. La consagración de la diarquía crecimiento y empleo y ese cierto sacrificio de la competitividad al desprenderla –más en el plano de las apariencias que en el de la realidad– de su condición de objetivo, es una declaración de intenciones que apunta en esa dirección, pero que resulta claramente insuficiente en su materialización efectiva: ni las políticas y acciones previstas, ni los instrumentos se encuentran a la altura de los retos y de los objetivos de Lisboa.

III. INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

Desde la creación hasta la reactivación de la Estrategia de Lisboa, el cambio más significativo y apreciable, desde una perspectiva jurídica, se localiza en el ámbito de los instrumentos habilitados para la consecución de sus objetivos. El modelo original de Lisboa se construye –y así se reconoce expresamente–, sobre la base de un cúmulo de mecanismos y procesos, heredados

lín, 2003, pgs. 487-495 y 497-508, respectivamente. El problema estriba en que esa garantía jurisdiccional se aplica en los ámbitos de competencia comunitaria pero no se extiende, en cambio, a los ámbitos donde sólo se contempla una actividad de coordinación de políticas nacionales.

prácticamente en su totalidad⁸⁰, basados, en su gran mayoría, en el principio de la coordinación de políticas nacionales y expuestos, bajo una falsa apariencia de organización, de modo parcial, poco coherente y carente de una mínima sistemática. A todo ello se suma un cierto –y seguramente motivado– oscurantismo en la elusión del método comunitario en el apartado dedicado a la «puesta en práctica» de la Estrategia de Lisboa, a pesar de que, al explicarse los distintos ámbitos de acción, está previsto el recurso a ese método pero, eso sí, otorgando mayor notoriedad a las técnicas de coordinación de políticas nacionales. En realidad, el capítulo de los instrumentos es doblemente deficitario: de un lado, por la debilidad intrínseca de los mecanismos de coordinación que sustentan el conjunto y las principales dimensiones de la Estrategia; y, de otro lado, por su extremadamente deficiente formulación pues aparecen sin orden, ni conexión, como el resultado de una operación de mera acumulación de procedimientos de distinto alcance y naturaleza, llamados a operar en los diferentes ámbitos de acción. No es extraño, por ello, que, en todo este tiempo, la necesidad de ordenar, simplificar y racionalizar los mecanismos del programa de Lisboa se haya convertido en un argumento recurrente y compartido por la Comisión, el Consejo Europeo y los informes independientes Sapir y Kok.

1. Los instrumentos de Lisboa

A diferencia de los grandes proyectos de la construcción europea materializados jurídicamente en las disposiciones de los Tratados, articulados en torno al método comunitario y organizados de acuerdo con un programa jurídicamente vinculante que garantiza la consecución de sus objetivos –como ocurre con el propio mercado común, el mercado interior y la UEM– la Estrategia de Lisboa, resultante de la técnica del *top law* y expuesta en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, se sustenta fundamentalmente en el principio y en los mecanismos de coordinación de políticas nacionales. En la reunión de Lisboa, el Consejo Europeo decide una línea de actuación consistente en mantener, simplificar y mejorar la coordinación de los procesos existentes, movilizar los medios necesarios e introducir un nuevo método abierto de coordinación a todos los niveles. La verdad es que no hay simplificación, ni tampoco mejora –salvo alguna puntualización relativa al funcionamiento de las orientaciones generales de política económica (en adelante, OGPE)⁸¹– porque se mantienen inaltera-

⁸⁰ Además de la coordinación en materia de política macroeconómica y de los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia, también el método abierto de coordinación contaba con precedentes antes de su consolidación en el marco de la Estrategia de Lisboa. Puede verse, al respecto, SCHÄFER, A., «Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making», *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 8, núm. 13, 2004, <http://eiopg.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>, pgs. 8 y ss.

⁸¹ Las mejoras en estos procesos de coordinación se reconocen como una responsabilidad principal del Consejo Europeo, que se autoatribuye en este contexto «la función preeminente de guía y coordinación para asegurar la coherencia global y la supervisión efectiva de los avances hacia el nuevo objetivo estratégico». Si en esto se traduce la voluntad de mejora, sin hacer pronósticos de otra naturaleza, parece confirmarse la tendencia

dos los procedimientos de coordinación preexistentes establecidos a partir del Tratado de Maastricht. Esos procedimientos, diferentes por su origen y naturaleza, articulación y funcionamiento, son los siguientes: 1) las OGPE adoptadas en el marco de los procedimientos de coordinación macroeconómica previstos en el Tratado de Maastricht y desarrollados mediante el PEC⁸²; 2) el Proceso de Luxemburgo relativo a la coordinación de las políticas nacionales en materia de empleo⁸³; 3) el Proceso de Cardiff establecido

a la que apunta el recurso creciente al *top law* de hacer del Consejo Europeo una estructura que supera con mucho las funciones que tiene reconocidas en las disposiciones del Tratado e, incluso, en el marco mismo de las actividades de coordinación, contribuyendo a incrementar el desequilibrio ya latente entre las instituciones representativas de los intereses de los EEMM y el resto de las instituciones de la UE. Sobre el papel, en las Conclusiones de Lisboa, el Consejo Europeo sólo se ocupa de las mejoras de orden material de las OGPE estableciendo, al respecto, dos parámetros de funcionamiento: en primer lugar, deberán coordinarse mejor, en particular, a través de contribuciones de otras formaciones del Consejo a su preparación por el Consejo Ecofin; y, en segundo lugar, deberán centrarse cada vez más en las implicaciones a medio y largo plazo de las políticas estructurales y en las reformas dirigidas a promover el potencial de crecimiento económico, el empleo y la cohesión social, así como en la transición hacia una economía basada en el conocimiento. En cambio, en relación con los Procesos de Cardiff y Luxemburgo –no se menciona Colonia–, sólo se dice que «posibilitarán que se aborden con mayor detalle sus respectivos asuntos». Hay que remitirse al apartado dedicado a los objetivos de modernización económica y social, para identificar una voluntad de reforzamiento de los mismos que no se materializa en medidas concretas. En el apartado relativo a las reformas económicas para el logro de un mercado interior acabado y plenamente competitivo, dentro del objetivo de la modernización económica, se hace referencia al reforzamiento del Proceso de Cardiff, mientras que se mencionan este Proceso y el de Luxemburgo en materia de educación y formación.

⁸² La coordinación de las políticas macroeconómicas se regula en el Tratado de Maastricht y es desarrollada mediante la adopción del PEC, revisado en 2005. Esta actividad se caracteriza porque está prevista en las disposiciones del Tratado, sus Protocolos y actos de desarrollo, porque se gestiona en el marco institucional de la UE y porque se articula mediante procedimientos respetuosos de la soberanía de los EEMM, pero que traducen la existencia de una obligación de coordinación garantizada por la previsión de sanciones y por el control jurisdiccional del TJCE.

⁸³ La estrategia coordinada de empleo prevista en el Tratado de Amsterdam es objeto del Proceso de Luxemburgo, decidido en la reunión del Consejo Europeo de los días 20 y 21 de noviembre de 1997, que consolida la actividad de coordinación de las políticas nacionales como el instrumento principal en materia de empleo. Esa actividad, según advierte el propio Consejo Europeo, «se inspira *mutatis mutandis* en el método seguido para la convergencia económica, salvando las diferencias que existen entre los dos ámbitos y entre las situaciones particulares de los Estados miembros». Es, en efecto, un mecanismo similar pero considerablemente menos estricto porque se traduce en la adopción de unas Directrices para el Empleo (DE), el establecimiento por los EEMM de sus planes nacionales de acción y un modelo de supervisión multilateral consistente en la presentación de informes por parte de los Estados, su examen por la Comisión y el Consejo y, en su caso, la adopción de una recomendación cuando el Estado no cumple los objetivos trazados en su plan. Es evidente que, conociendo lo que ocurre en los procedimientos de coordinación macroeconómica, la analogía concierne sólo al procedimiento, pero no a sus consecuencias jurídicas que es donde estriba precisamente su eficacia. No hay sanciones, ni obligaciones, ni siquiera compromisos capacitados para garantizar la efectividad de este mecanismo de coordinación. Como advierte Susana CAFARO «sa característica la

para la coordinación de las reformas estructurales de los mercados de bienes, servicios y capitales⁸⁴; y 4) el Proceso de Colonia relativo al diálogo macroeconómico⁸⁵.

Este conjunto de procedimientos de coordinación de políticas nacionales conforma el entramado jurídico y de decisiones de *top law* en el que germina y sobre el que se construye la Estrategia de Lisboa. El modelo de funcionamiento de esos distintos mecanismos es descrito con extraordinaria y perversa sencillez por el Consejo Europeo, en su reunión de Colonia de los días 3 y 4 de junio de 1999, en los siguientes términos: 1) En las OGPE, los EEMM y la Comunidad deciden anualmente los principales elementos de su política económica; 2) En las orientaciones para el empleo –Proceso de Luxemburgo–, los Estados y la Comunidad deciden anualmente los principales elementos de la estrategia coordinada para el empleo; 3) En los informes de Cardiff, los EEMM y la Comunidad se ocupan de las reformas económicas estructurales de los mercados de bienes, servicios y capitales; y 4)

plus typique est d'être un control *inter pares*, avec une correspondance presque parfaite entre juges et jugés, même si, formellement, le jugement vient d'un collège qui a sa propre identité institutionnelle. Le contrôle est caractérisé par une grande souplesse et par une évaluation plus politique et plus prudente. Il offre moins de garanties d'impartialité» (CAFARO, S., *loc. cit.*, pg. 206). Sobre este Proceso, puede verse ESPINA MONTERO, A. «¿Existe un modelo europeo de empleo?: el Proceso de Luxemburgo», *El Modelo económico de la UE. Revista de Economía ICE*, núm. 820, enero-febrero 2005, pgs. 123-167).

⁸⁴ El Proceso de Cardiff, establecido en el Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de junio de 1998, tiene por objeto analizar las reformas económicas estructurales introducidas por los Estados en sus mercados de bienes, servicios y capitales, con objeto de mejorar su funcionamiento y su competitividad. Los Estados elaboran anualmente un informe sobre las reformas estructurales realizadas en sus mercados. Sobre esa base y sus propios análisis, además de las fichas individuales de cada Estado, la Comisión y el Comité de Política Económica preparan sendos informes sobre el funcionamiento de los mercados que se dirigen al Consejo Ecofin, que, a su vez, los remite al Consejo Europeo. Estos informes son un instrumento básico para la elaboración de las OGPE en el marco de la coordinación prevista en Maastricht. Pero, a pesar de ello, el Proceso de Cardiff supone una actividad de coordinación de las reformas económicas estructurales que se aleja substancialmente de los parámetros de sus predecesoras: no está prevista en el Tratado, no hay directrices previas a nivel europeo como las GOPE o las DE y no hay, en consecuencia, un proceso de adaptación al ámbito interno y, como cabía esperar, no hay, tampoco, un mecanismo efectivo de supervisión multilateral.

⁸⁵ El Proceso de Colonia se decide en la reunión del Consejo Europeo de 3 y 4 de junio de 1999 donde se adopta, además, el Pacto Europeo para el Empleo (en adelante, PEE). El Proceso de Colonia, supone la introducción de un diálogo macroeconómico periódico para el fomento del crecimiento y del empleo «basado en la confianza mutua», que debe traducirse «en un adecuado intercambio de información y opiniones en lo relativo a cómo concebir la política macroeconómica, de forma que se aproveche al máximo el potencial de crecimiento y empleo». Ese diálogo se localiza en el marco del Consejo ECOFIN, con la colaboración del Consejo de Trabajo y Asuntos Sociales y con la participación de los representantes de ambas composiciones del Consejo, la Comisión, el BCE y los interlocutores sociales. El diálogo macroeconómico se articula en una fase técnica y otra política. Esta actividad de coordinación se organiza institucionalmente apartándose del modelo previsto en los tratados, no mantiene la secuencia de los primeros modelos de coordinación ni, desde luego, implica obligaciones o compromisos.

finalmente, sobre ese entramado de actividades de coordinación, se introduce el diálogo macroeconómico del Proceso de Colonia. La cuestión es que no debe ser un modelo de funcionamiento tan simple, como afirma entonces el Consejo Europeo, cuando la primera medida que decide, en su reunión de Lisboa, consiste precisamente en no crear nuevos procedimientos y simplificar y mejorar la coordinación de los existentes⁸⁶. El resultado final, como ya se ha apuntado, dista mucho de ajustarse a ese propósito porque, además de mantener en términos idénticos los procedimientos existentes⁸⁷, se procede a la introducción de un método abierto de coordinación «como manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE»⁸⁸. Se trata de un

⁸⁶ Como advierte LÓPEZ ESCUDERO, «La eficacia de los procedimientos y métodos de coordinación creo que suele ser inversamente proporcional a su proliferación, de forma que cuantos menos haya y cuanto más claros sean, sus resultados serán mayores (LÓPEZ ESCUDERO, M., «Reformas jurídico-institucionales en el «gobierno económico» de la UE», Coloquio de la Universidad San Pablo CEU, Madrid, 2004). Propone, por ello, mantener los procedimientos de coordinación en materia económica, presupuestaria y empleo y subsumir los Procesos de Cardiff y Colonia en el procedimiento general de coordinación económica. Robert BOYER explica varias fórmulas para coordinar esos distintos procesos (BOYER, R., «Réformes institutionnelles pour la croissance, l'emploi et la cohésion sociale. Eléments d'un agenda européen et national», en RODRIGUES, M^a J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne [2000-2010]*, op. cit., pgs. 186 y ss). Puede verse, asimismo, SEPOS, A., «The National Coordination of EU Policy: Organisational Efficiency and European Outcomes», *European Integration*, Vol. 27, núm. 2, 2005, pgs. 169 y ss.

⁸⁷ Los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia están previstos en los siguientes casos: a) las reformas económicas para el logro de un mercado interior acabado y plenamente operativo, en el marco del objetivo de modernización económica, se apoyan en la Estrategia del Mercado Interior aprobada por el Consejo Europeo de Helsinki y en la prosecución de las reformas estructurales de los mercados en el marco del Proceso de Cardiff; b) La coordinación de las políticas macroeconómicas para facilitar el paso a una economía basada en el conocimiento exige reforzar el papel de las políticas estructurales y, para crear el clima de confianza necesario a esos efectos entre todos los sujetos implicados, se invoca el diálogo macroeconómico del Proceso de Colonia; y c) la adaptación de la educación y la formación a la sociedad del conocimiento, dentro del objetivo de modernización social, se apoya en los Procesos de Cardiff y de Luxemburgo.

⁸⁸ La bibliografía sobre este método es muy amplia, en particular, en la doctrina anglosajona, pero pueden consultarse, con carácter general, las siguientes aportaciones doctrinales: DE LA PORTE, C. y POCHE, P. (eds.), *A New Approach to Building Social Europe: The Open Method of Co-ordination*, Peter Lang, Bruselas, 2002; HODSON, D. y MAHER, I., *The Open Method as a New Model Governance: «The Case of soft Economic Policy Co-ordination»*, *Journal of Common Market Studies*, 2001, núm. 3, pgs. 719-746; REGENT, S., «The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?», *European Law Journal*, Vol. 9, núm. 2, 2003, pgs. 190 y ss.; TELÓ, M., «La gouvernance économique et sociale et la réforme des traités. La méthode ouverte de coordination», en *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Ed. ULB, Bruselas, 2003, Vol. I, pgs. 479 y ss.; TELÓ, M., «La méthode ouverte de coordination. Gouvernance et gouvernement dans l'Union européenne», en RODRIGUES, M^a J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne [2000-2010]*, op. cit., pgs. 237 y ss.; CAFARO, S., loc. cit., pgs. 203 y ss.; TRUBEK, D. M., y TRUBEK, L. G., «Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination», *European Law Journal*, Vol. 11, núm. 3, 2005, pgs. 343 y ss.

método destinado a facilitar la configuración progresiva de las políticas de los EEMM⁸⁹, definiéndose como una nueva forma de coordinación de las políticas nacionales cuyos componentes esenciales son: la elaboración de líneas directrices europeas, la plasmación de esas directrices en medidas de política nacional y regional y la organización de controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo⁹⁰.

El protagonismo atribuido en Lisboa al método abierto de coordinación y a los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia crea una situación en la que el desarrollo de la Estrategia se hace depender –a pesar de la disposición activa de la Comisión y de las medidas emprendidas a nivel comunitario– de la voluntad y de la capacidad de coordinación de los EEMM, así como de la necesaria conciliación de los distintos procesos previstos en cada uno de los ámbitos materiales de acción. Si a ello se suma la ausencia de obligaciones y de mecanismos efectivos de supervisión o control, hay argumentos suficientes para explicar el fracaso de la Estrategia de Lisboa y la necesidad de proceder a una simplificación y racionalización de sus instrumentos.

2. La mejora de la gobernanza

La reactivación de la Estrategia de Lisboa supone, material y teleológicamente, centrarse en los objetivos de crecimiento y empleo y, funcionalmente, está presidida por la idea de «mejorar la gobernanza». Supone, asimismo, el reconocimiento expreso de que las Perspectivas Financieras y la reforma del PEC deben contribuir a la realización de los objetivos de Lisboa⁹¹. De ese modo, la reactivación de Lisboa, las Perspectivas Financieras y

⁸⁹ Para Robert KAISER y Heiko PRANGE, «the OMC is not only a new mode of governance (...) but is likely to turn into a «new concept of deepening European Integration». The OMC establishes so-called «good» practices and benchmarking indicators that go beyond the initial Treaty provisions, thus bringing in new elements that may pave the way for greater effectiveness and/or legitimacy. Consequently, the OMC might produce a higher level of integration» (KAISER, R. y PRANGE, H., *loc. cit.*, pg. 1). Esta posición contrasta con la percepción generalizada de que no hay unanimidad en la evaluación del método abierto de coordinación desde una perspectiva teórica, ni tampoco en cuanto a su aplicación práctica. Véase, a propósito, JOERGES, Ch., «What is left of the European Economic Constitution? A melancholic eulogy», *ELR*, Vol. 30, núm. 4, 2005, pgs. 478 y ss.

⁹⁰ El recurso al método abierto de coordinación está previsto con carácter principal o no, según los casos, en los siguientes ámbitos de actuación: a) en la sociedad de la información, el Plan de Acción Global e Europe ha de adoptarse siguiendo el método abierto de coordinación; b) en el marco de la creación de un EEI, se prevé «fomentar el desarrollo de un método abierto de coordinación para efectuar una evaluación comparativa de las políticas nacionales de investigación y desarrollo»; c) en la creación de un entorno propicio para el inicio y el desarrollo de empresas innovadoras, el método abierto de coordinación está previsto con carácter general para la adopción de las distintas medidas, que implican, fundamentalmente, acciones del Consejo y de la Comisión; y d) en el contexto de la promoción de la integración social, es el instrumento ideado para las políticas de lucha contra la exclusión social.

⁹¹ El Consejo Europeo advierte que «las perspectivas financieras para el período 2007-2013 deberán dotar a la Unión de medios adecuados para llevar a cabo las políticas de

la mejora del PEC «deviennent les trois sommets d'un triangle vertueux où tout restait à accomplir»⁹². Mientras el PEC ha sido objeto de la reforma prevista⁹³, las Perspectivas Financieras se han convertido en una nueva expresión del disenso a nivel europeo⁹⁴.

La operación de reactivación tiene precisamente como objetivo principal y prioritario una «mejora de la gobernanza»⁹⁵, mediante el establecimiento de un dispositivo simplificado para el crecimiento y el empleo. A ello se suma el hecho de que no hay referencias expresas en ese contexto, ni tampoco en la definición de los ámbitos materiales, a todos aquellos procesos de coordinación que fundamentan la versión original diseñada en Lisboa.

la Unión en general y, entre éstas, *las que contribuyen a la realización de las prioridades de Lisboa*. Son esenciales unas sólidas condiciones macroeconómicas para apoyar los esfuerzos en favor del crecimiento y del empleo. Las modificaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento *contribuirán a ese objetivo*, permitiendo al mismo tiempo a los Estados miembros desempeñar plenamente su papel en la reactivación de un crecimiento a largo plazo» (punto 7 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁹² O. BAILLY: *loc. cit.*, pg. 358.

⁹³ En la reunión de marzo, el Consejo Europeo aprueba el Informe del Consejo (Ecofin) de 20 de marzo de 2005 titulado «Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» que se incluye en el Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia. En ese informe, el Consejo hace referencia expresamente a la Declaración relativa al artículo III-184 del TCUE, donde se reafirma la adhesión del Consejo Europeo a los objetivos de la Estrategia de Lisboa (creación de empleo, reformas estructurales y cohesión social), estableciendo, en relación con la política presupuestaria que: «La Unión tiene por objeto lograr un crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de precios. Las políticas económicas y presupuestarias deben, por consiguiente, establecer las prioridades adecuadas en materia de reformas económicas, innovación, competitividad y fortalecimiento de la inversión y el consumo privados en las fases de débil crecimiento económico. Esto debería reflejarse en las orientaciones de las decisiones presupuestarias, tanto en el ámbito nacional como en el de la Unión, en particular mediante la reestructuración del ingreso y del gasto público, dentro del respeto de la disciplina presupuestaria de conformidad con la Constitución y con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento». La reforma del PEC se ha materializado en el Reglamento (CE) núm. 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 174/1, de 07.07.05) y el Reglamento (CE) núm. 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 174/5, 07.07.05).

⁹⁴ En la reunión del Consejo Europeo de 17 y 18 de junio de 2005, en Bruselas, no fue posible alcanzar un acuerdo sobre las Perspectivas Financieras. Las posiciones mantenidas al respecto, en particular, por Francia y Gran Bretaña, y el excesivo radicalismo con el que se han defendido no permiten pronosticar una superación rápida de un desencuentro que, en realidad, va más allá del tema presupuestario.

⁹⁵ Sobre los métodos de gobernanza en este contexto, pueden verse: TELÓ, M., «La méthode ouverte de coordination. Gouvernance et gouvernement dans l'Union européenne», en RODRIGUES, M^a J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne [2000-2010]*, *op. cit.*, pgs. 237 y ss.; WENDLER, F., «The Paradoxical effects of institutional change for the legitimacy of European governance: the case of EU Social Policy», *European Integration online Papers* (EIoP), Vol. 8, núm. 7, 2004 (<http://eiopg.or.at/eiop/texte/2004-007a.htm>).

Es una solución que, sólo por ello, contribuye a una simplificación del modelo de funcionamiento, pero que dista mucho de ser perfecta o, al menos, completa porque no supone una ordenación paralela y una exposición exhaustiva del conjunto de instrumentos al servicio de esa Estrategia. En efecto, si se considera el apartado relativo a la mejora de la gobernanza, los instrumentos son dos: el dispositivo simplificado para el crecimiento y el empleo y el método abierto de coordinación al que se alude sólo colateralmente. Si se atiende al apartado general dedicado a la reactivación de Lisboa, la situación es la siguiente: en primer lugar, se pone de manifiesto, como se ha visto en el punto anterior, un recurso creciente al método comunitario en un conjunto amplio de ámbitos materiales de acción; en segundo lugar, las Perspectivas Financieras y la reforma del PEC están llamadas expresamente a contribuir a la realización de los objetivos de Lisboa; y, junto a ello, en materia de desarrollo sostenible, está prevista la elaboración de mecanismos propios de acción. En todo caso, la reactivación supone, y esto es importante, tres órdenes de mejoras: un cierto esfuerzo de ordenación y simplificación de los instrumentos, una inflexión encubierta de la tendencia a privilegiar los mecanismos de coordinación y una voluntad de diferenciación de las responsabilidades europeas y nacionales.

La «mejora de la gobernanza» se concreta en el establecimiento de «un dispositivo simplificado cuyo objetivo es triple: facilitar la definición de las prioridades respetando al mismo tiempo el equilibrio global de la estrategia y la sinergia entre sus diferentes elementos, mejorar la aplicación de estas prioridades en el terreno velando por implicar aún más a los Estados miembros y racionalizar el procedimiento de seguimiento con el fin de comprender mejor la aplicación de la estrategia en cada país»⁹⁶. En realidad, si prescindimos de esta retórica y nos atenemos a su contenido, el dispositivo simplificado es un procedimiento destinado a conciliar la coordinación en materia de política económica y la coordinación de las políticas de empleo, sin alterar el régimen jurídico diferenciado de cada una de ellas resultante de las disposiciones del Tratado y de los compromisos establecidos por el Consejo Europeo haciendo uso del *top law*. Es una operación limitada, como lo es el propósito al que se dirige de mejorar la gobernanza, al menos, por las siguientes razones: porque se mantiene, sin reformas, el método abierto de coordinación, porque se prevén mecanismos específicos en materia de desarrollo sostenible y porque no se aclara qué ocurre con los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia situados en Lisboa en el marco de esta Estrategia. En el mundo del derecho se encuentran reglas para resolver estas situaciones, pero en el ámbito difuso del *top law* el hecho de que no se haga mención a esos procesos y no se encuentre expresamente prevista su utilización no significa necesariamente que hayan de verse preteridos por las nuevas técnicas de acción diseñadas en Bruselas. Es evidente que, al mantener los restantes procesos de coordinación, la mejora de la gobernanza sólo ha convertido en un tríptico aparente –por el diferente régimen

⁹⁶ Punto 38 de las Conclusiones de la Presidencia.

jurídico de las GOPE y de las Directrices para el Empleo (DE)– el cuarteto consolidado en Lisboa con las OGPE y los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia.

A pesar del alcance limitado de la operación de «mejora de la gobernanza», hay que reconocer el valor del dispositivo simplificado en la medida en que pretende conciliar las actividades de coordinación en materia de política macroeconómica y en el ámbito del empleo siguiendo un procedimiento en el que se clarifican las etapas, los tiempos y las responsabilidades de cada uno de los sujetos, asumiendo las propuestas realizadas a esos efectos en la Comunicación de la Comisión⁹⁷. La voluntad de dar efectividad a este mecanismo se ha comprobado en poco tiempo por la adopción de las primeras medidas para su puesta en funcionamiento.

3. El dispositivo simplificado para el crecimiento y el empleo

El dispositivo simplificado es un mecanismo de conciliación de los procedimientos de coordinación de las políticas nacionales en materia macroeconómica y empleo que se organiza en el respeto de las disposiciones del Tratado relativas a cada uno de esos ámbitos –los artículos 99 y 128, respectivamente– y se articula en una perspectiva a medio plazo, mediante el establecimiento de ciclos trianuales conformados por una sucesión de etapas en la que quedan claramente identificados los sujetos implicados, sus funciones y sus actos⁹⁸. Hay tres fases:

⁹⁷ En la comunicación titulada «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la estrategia de Lisboa», la Comisión asume la necesidad de mejorar radicalmente la gobernanza de la Estrategia de Lisboa, haciéndola más eficaz y comprensible frente a la mezcla de responsabilidades de los EEMM y de la UE y la proliferación de los procedimientos. La Comisión propone la presentación de un programa de acción de Lisboa, una racionalización de las GOPE y de las DE, la designación por los Estados en el marco de su administración de un señor/señora Lisboa y la simplificación en la presentación de los informes mediante la elaboración de único informe sobre el estado de la Estrategia a nivel europeo y nacional. A juicio de la institución, este nuevo enfoque «permitirá al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo concentrarse en cuestiones políticas esenciales, sin verse entorpecido por los múltiples informes sectoriales que forman actualmente parte del ciclo anual» (*Ibidem*, pg. 11).

⁹⁸ La idea de una coordinación integrada de las políticas económicas y de empleo se explica con claridad en el Documento de acompañamiento a la Comunicación de primavera presentada por la Comisión con el título «Créer la croissance et l'emploi: un nouveau cycle de coordination intégré de l'emploi et de l'économie» (SEC [2005] 193, de 4.2.05). Según los términos del documento, esa idea justifica una serie de cambios «visant à rationaliser et à simplifier le processus existant de coordination dans les domaines de l'économie et de l'emploi ainsi que le mode de présentation des rapports. Ces propositions ne remettent pas en cause le cycle de coordination existant dans les domaines de l'économie et de l'emploi, mais elles permettent d'y intégrer un certain nombre de processus existant qui portent sur des questions liées aux réformes structurelles/microéconomiques (*Ibidem*, pg. 2). Se trata de mejorar la coherencia entre ambas políticas y, también, en el tiempo por su previsión para un ciclo trianual («La Estrategia de Lisboa cinco años después», *Boletín Mensual BCE*, julio 2005, pg. 88, <http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>).

1) La primera fase del ciclo, en sede europea, consiste en la adopción de las «directrices integradas para el crecimiento y el empleo». Para ello se opera del siguiente modo:

– La Comisión presenta un documento de síntesis denominado «informe estratégico», que será examinado en las formaciones competentes del Consejo y se debatirá en el Consejo Europeo de primavera, que establecerá las orientaciones políticas para las dimensiones económica, social y medioambiental de la Estrategia.

– El Consejo, de conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 99 y 128 del Tratado y basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, adopta un conjunto de «directrices integradas» constituidas por dos elementos: de un lado, las OGPE y, de otro, las DE⁹⁹. Las OGPE mantienen su condición de instrumento general de coordinación de las políticas económicas y garantizan la coherencia económica general de las tres dimensiones de la Estrategia¹⁰⁰.

2) La segunda fase del ciclo, la aplicación de las directrices integradas, tiene una dimensión nacional y otra europea pues se traduce en el establecimiento de los programas nacionales y comunitario de Lisboa. Así:

– En el ámbito nacional, los Estados miembros establecen los *programas nacionales de reforma* bajo su propia responsabilidad¹⁰¹, pero de acuerdo con

⁹⁹ La propuesta de la Comisión es un «conjunto integrado de orientaciones» compuesto de cinco capítulos de los cuales el capítulo I es una introducción política y el V contiene las conclusiones. Los restantes –II, III y IV– se estructuran en dos partes claramente diferenciadas: la primera parte, que comprende los capítulos II y III, contiene las OGPE, adoptadas sobre la base del artículo 99 del TCE relativo a la coordinación de las políticas económicas y se subdivide, a su vez, en cuestiones macroeconómicas –capítulo II– y cuestiones microeconómicas –Capítulo III–; y una segunda parte, el capítulo IV, incluye las directrices sobre empleo aprobadas de conformidad con el artículo 129 del TCE que habrán de ser compatibles con las OGPE de conformidad con lo previsto en el Tratado de Amsterdam (Documento «Créer la croissance et l'emploi: un nouveau cycle de coordination intégré de l'emploi et de l'économie», SEC [2005] 193, de 4.2.05, pg. 3).

¹⁰⁰ El mecanismo de control y supervisión presupuestaria, por su especificidad, es objeto de un proceso distinto en el marco del PEC (Documento «Créer la croissance et l'emploi: un nouveau cycle de coordination intégré de l'emploi et de l'économie», SEC [2005] 193, de 4.2.05, pg. 3).

¹⁰¹ La idea es que los programas nacionales de Lisboa «soient établis de manière à intégrer un grand nombre d'initiatives existantes et à devenir les fondements d'un système simplifié de soumission de rapports» (Documento «Créer la croissance et l'emploi: un nouveau cycle de coordination intégré de l'emploi et de l'économie», SEC [2005] 193, de 4.2.05, pg. 2). Por esa razón, se propone que los programas nacionales se presenten en un formato normalizado compuesto por tres partes: una primera sobre las medidas macroeconómicas y presupuestarias necesarias para crear unas condiciones macroeconómicas saneadas; una segunda dedicada a las políticas del mercado de trabajo; y una tercera relativa a las reformas microeconómicas. Los programas deben ser, además, instrumentos suficientemente flexibles para permitir a los EEMM adaptarse a sus necesidades específicas (*Ibidem*, pgs. 2-4).

los siguientes parámetros generales: a) desde el punto de vista formal, los programas serán objeto de consulta con todas las partes involucradas en los niveles regional y nacional, incluidas las instancias parlamentarias, conforme a los procedimientos propios de cada Estado miembro; b) desde una perspectiva material, los programas deben adaptarse a las necesidades y a la situación específica de cada Estado, tener en cuenta los ciclos políticos nacionales y ser objeto de revisión en caso de que se produzcan cambios en la situación; y c) desde una perspectiva orgánico-institucional, se prevé la posibilidad de designar un «coordinador nacional Lisboa» para reforzar la coherencia.

– En el marco europeo, la Comisión debe presentar un *programa comunitario de Lisboa* relativo al conjunto de las actuaciones que deben emprenderse en el plano comunitario al servicio del crecimiento y del empleo, tomando en consideración la necesidad de convergencia de las distintas políticas¹⁰².

3) La tercera fase del ciclo consiste en el control de la aplicación de las directrices integradas. En el caso de las OGPE, se mantienen los mecanismos de supervisión multilateral previstos en el Tratado, mientras que las DE siguen careciendo de un mecanismo eficaz de control de su respeto por los EEMM. Los Estados presentan anualmente a la Comisión los informes sobre el seguimiento de la Estrategia de Lisboa¹⁰³. La Comisión informa, también anualmente, sobre la aplicación de la Estrategia en sus tres dimensiones y el Consejo Europeo, sobre la base de ese informe, examina cada primavera los progresos realizados y se pronuncia sobre los ajustes de las «directrices integradas» que resulten necesarios.

El compromiso político con el dispositivo simplificado se manifiesta en la previsión de la secuencia temporal precisa para su inmediata puesta en práctica. El Consejo Europeo decide que el primer ciclo 2005-2008 comenzará en abril con la presentación por la Comisión de las directrices integradas, establecidas a partir de las conclusiones de esta reunión. En otoño de 2005,

¹⁰² El programa comunitario de Lisboa ha de comprender el conjunto de medidas que deben ser adoptadas «dans le cadre de ce que l'on appelle la méthode communautaire» (Documento «Créer la croissance et l'emploi: un nouveau cycle de coordination intégré de l'emploi et de l'économie» (SEC [2005] 193, de 4.2.05, pg. 2). Se reconoce, asimismo, que «L'exécution effective et efficace de ce programme sera essentielle pour asseoir la crédibilité de la nouvelle stratégie de Lisbonne» (*Ibidem*, pg. 2).

¹⁰³ Los informes deben materializarse en un documento único, pero con una diferenciación clara de los distintos ámbitos de actuación y una enumeración exhaustiva de las medidas adoptadas y, entre ellas, las relativas a la aplicación del método abierto de coordinación. Está previsto que el primer documento sea presentado en otoño de 2006. La Comisión había insistido en la necesidad de racionalizar la presentación de los informes nacionales englobando los aspectos macroeconómicos y presupuestarios, las reformas microeconómicas o estructurales y los temas de empleo, pero aceptando que los EEMM se apoyasen en los informes y programas establecidos con anterioridad en el marco del Proceso de Cardiff y en los programas nacionales de empleo (Documento «Créer la croissance et l'emploi: un nouveau cycle de coordination intégré de l'emploi et de l'économie», SEC [2005] 193, de 4.2.05, pg. 5).

los Estados miembros presentarán sus respectivos programas nacionales de reforma. Un año después, en otoño de 2006, presentarán los informes de seguimiento. Al finalizar el tercer año del ciclo, las «directrices integradas», los «programas nacionales de reforma» y el «programa comunitario de Lisboa» se renovarán siguiendo el mismo procedimiento a partir del informe estratégico de la Comisión que se basará en una evaluación global de los progresos realizados durante los tres años anteriores¹⁰⁴.

El dispositivo simplificado para el crecimiento y el empleo constituye un avance en la medida en que permite conciliar formalmente y, en cierta medida, funcionalmente, aunque no en el plano sustantivo, los procedimientos de coordinación de las políticas macroeconómicas y de las políticas de empleo. Las directrices integradas son un documento único pero están constituidas por dos elementos diferenciados: las OGPE y las DE. Los informes nacionales de seguimiento deben constar en un documento único pero con una diferenciación clara de los distintos ámbitos de actuación. Cada una de las actividades de coordinación mantiene su propio fundamento y su régimen jurídico de conformidad con las disposiciones del Tratado: el artículo 99 para las OGPE y el artículo 128 para las DE, con una supervisión multilateral en el primer caso y con una falta de control efectivo en materia de empleo. El foso existente entre la coordinación macroeconómica y la coordinación de las políticas de empleo se hace más patente con las mejoras introducidas en el PEC y con la ausencia, persistente, del compromiso necesario para aplicar un régimen más estricto en materia de empleo. Hay que apreciar, en cualquier caso, la celeridad con la que se ha procedido a la adopción de las primeras directrices integradas.

4. Las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo

El 12 de abril de 2005, la Comisión presenta una Comunicación con las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008)¹⁰⁵, asumiendo expresamente que tienen por objeto relanzar la agenda de Lisboa, proporcionar un marco estable y general de acción y reforzar la coherencia global por la integración en un solo documento de las OGPE y las DE. Se trata de un documento único con dos partes¹⁰⁶, en el que la relación de

¹⁰⁴ Una exposición pormenorizada del procedimiento de coordinación simplificado y del ciclo completo de coordinación se encuentra en el Documento «Créer la croissance et l'emploi: un nouveau cycle de coordination intégré de l'emploi et de l'économie», SEC (2005) 193, de 4.2.05, pgs. 7-12.

¹⁰⁵ En la Comunicación se incluyen una Recomendación de la Comisión relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los EEMM y de la Comunidad, en virtud del artículo 99 del Tratado CE, y una propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los EEMM, en virtud del artículo 128 del Tratado CE (COM [2005] 141 final, Bruselas 12.04.04).

¹⁰⁶ Es un documento único por un motivo preciso: la interrelación y el necesario refuerzo mutuo de las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de empleo. Las dos primeras forman parte de las directrices generales para las políticas económicas y de la propuesta de Recomendación del Consejo sobre la base del artículo 99 TCE y, por su parte, el empleo es objeto de las directrices que conforman su propuesta de Decisión del

directrices se expone distinguiendo tres categorías: Directrices macroeconómicas¹⁰⁷, Directrices microeconómicas¹⁰⁸ y Directrices de empleo¹⁰⁹.

En la reunión celebrada en Bruselas los días 16 y 17 de junio de 2005, el Consejo Europeo aprueba las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008, incluidas en el Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia¹¹⁰. La lectura de las Directrices Integradas, supone avanzar, a lo largo de 24 propuestas numeradas consecutivamente¹¹¹, sin diferenciar

Consejo basada en el artículo 128 TCE. Hay, sin embargo, referencias cruzadas entre las directrices de las Partes 1 y 2 porque las políticas de empleo «deben ir parejas con las reformas de los mercados de servicios, de productos y financieros y deben interactuar positivamente con unas políticas macroeconómicas orientadas al empleo» (*Ibidem*, pg. 9)

¹⁰⁷ Las Directrices macroeconómicas son: 1. Garantizar la estabilidad económica. 2. Salvaguardar la sostenibilidad económica. 3. Promover una asignación eficiente de recursos. 4. Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y estructurales. 5. Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento. 6. Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM (*Ibidem*, pg. 10).

¹⁰⁸ Las Directrices microeconómicas son las recogidas en los puntos 7 a 15, esto es: 7. Ampliar y profundizar el mercado interior. 8. Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados. 9. Crear un entorno empresarial más atractivo. 10. Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME. 11. Ampliar y mejorar las infraestructuras europeas y completar los proyectos transfronterizos prioritarios acordados. 12. Incrementar y mejorar la inversión en I+D. 13. Facilitar la innovación y la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones. 14. Fomentar una utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento. 15. Contribuir a crear una base industrial fuerte (*Ibidem*, pg. 10).

¹⁰⁹ Las Directrices de Empleo son las incluidas en los puntos 16 a 23. Así: 16. Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial. 17. Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida. 18. Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas. 19. Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo. 20. Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo. 21. Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo. 22. Ampliar y mejorar la inversión en capital humano. 23. Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias (*Ibidem*, pg. 10).

¹¹⁰ El Consejo Europeo «se congratula de este primer resultado surgido del nuevo enfoque que definió en su reunión de marzo de 2005 y que permite articular de forma dinámica y coherente, conforme a los procedimientos previstos en el Tratado, a partir de los trabajos de todas las formaciones del Consejo a las que atañe su aplicación, las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de empleo en torno a veinticuatro directrices integradas».

¹¹¹ Las directrices integradas 2005-2008 que se hacen constar en el Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia son: 1. Garantizar la estabilidad económica para un crecimiento sostenible; 2. Salvaguardar la sostenibilidad económica y presupuestaria, previa a la creación de más empleos; 3. Propiciar una asignación eficiente de los recursos orientada al crecimiento y al empleo; 4. Velar por que la evolución salarial contribuya a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento; 5. Reforzar la coherencia de las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo; 6. Contribuir al dinamismo y al buen funcionamiento de la UEM; 7. Incrementar y mejorar las inversiones en investigación y desa-

formalmente las OGPE y las DE, ni seguir la clasificación realizada por la Comisión entre Directrices macroeconómicas, microeconómicas y de empleo¹¹². En la escueta forma en la que se han expuesto, no parece, como cabría esperar, un programa de acción donde se establezca un marco plurianual de acción, marcando objetivos prioritarios y secundarios, compromisos y etapas de consecución, porque esa enumeración de directrices coincide con los propósitos asignados a la Estrategia de Lisboa desde su origen, en términos similares, y, como se ha demostrado, con resultados escasos y, además, decepcionantes.

Sobre la base de las Directrices Integradas aprobadas por el Consejo Europeo, el Consejo de la UE ha adoptado la Recomendación de 12 de julio de 2005 relativa a las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y la Comunidad (2005-2008)¹¹³ y la Decisión de 12 de julio de 2005 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros¹¹⁴. Formal y materialmente, son dos actos diferentes, pero su objetivo común es dotar de efectividad a las Directrices Integradas 2005-2008, de manera que la Recomendación reproduce y explica las directrices 1 a 16, mientras que la Decisión se ocupa de las directrices 17 a 24 que figuran en su Anexo. Esta Decisión sólo cuenta con tres artículos. El artículo 1 se limita a establecer que «Quedan adoptadas las Directrices para las políti-

rrollo, en particular en el sector privado, para crear un espacio europeo del conocimiento; 8. Facilitar la innovación en todas sus formas; 9. Facilitar la difusión y la utilización eficaz de las TIC y construir una sociedad de la información plenamente integradora; 10. Reforzar las ventajas competitivas de la base industrial; 11. Fomentar la utilización sostenible de los recursos y reforzar las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento; 12. Desarrollar y profundizar el mercado interior; 13. Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados dentro y fuera de Europa y cosechar los frutos de la globalización; 14. Hacer más competitivo el entorno de las empresas y fomentar la iniciativa privada mediante la mejora de la reglamentación; 15. Fomentar una mayor cultura empresarial y crear un entorno más propicio para las PYME; 16. Ampliar, mejorar y conectar las infraestructuras europeas y terminar los proyectos transfronterizos prioritarios; 17. Aplicar políticas de empleo destinadas a lograr el pleno empleo, a mejorar la calidad y la productividad del trabajo y a reforzar la cohesión social y territorial; 18. Propiciar un enfoque basado en el ciclo de vida con respecto al trabajo; 19. Crear mercados laborales que propicien la inserción; potenciar el atractivo del trabajo, hacer económicamente atractivo el trabajo para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y los parados; 20. Mejorar la respuesta a las necesidades del mercado laboral; 21. Propiciar la flexibilidad, conciliándola con la seguridad del empleo, y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta el papel de los interlocutores sociales; 22. Garantizar una evolución de los costes laborales y de los mecanismos de fijación salarial que sea favorable al empleo; 23. Acrecentar y mejorar la inversión en capital humano; 24. Adaptar los sistemas de educación y formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.

¹¹² El Consejo Europeo ha optado por establecer dos directrices (8. Facilitar la innovación en todas sus formas y 9. Facilitar la difusión y la utilización eficaz de las TIC y construir una sociedad de la información plenamente integradora), en lugar de una sola, la número 13, propuesta por la Comisión.

¹¹³ DO L 205/28, de 6.8.05.

¹¹⁴ DO L 205/21, de 6.8.05.

cas de empleo de los Estados miembros tal y como figuran en el Anexo»¹¹⁵, mientras que el artículo 3 dispone que sus destinatarios son los EEMM que, de conformidad con el artículo 2 «tendrán en cuenta las Directrices a la hora de elaborar sus políticas de empleo, sobre las cuales informarán en los programas nacionales de reforma». Por su parte, la Recomendación relativa a las OGPE se organiza, después de una introducción sobre la reactivación de Lisboa y el estado de la economía en la UE, en una Sección A dedicada a las políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo –directrices 1 a 6– y una Sección B relativa a las reformas microeconómicas para incrementar el potencial de crecimiento en Europa –directrices 7 a 16–. Estas orientaciones se dirigen a los EEMM y a la CE y se completan con el Programa Comunitario de Lisboa 2005-2008 «que abarcará todas las acciones que se hayan de emprender a nivel comunitario en interés del crecimiento y el empleo».

5. El Programa Comunitario de Lisboa

La Comisión no ha tardado en recoger el testigo lanzado por el Consejo Europeo, al aprobar, el pasado 20 de julio, el primer Programa Comunitario de Lisboa (en adelante, PCL). En la Comunicación de la Comisión «Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario de Lisboa»¹¹⁶, se especifican las medidas previstas en materia normativa, los instrumentos financieros y las propuestas de desarrollo político, pero también se concretan los principales desafíos y objetivos y se obtienen algunos datos adicionales para comprender la naturaleza de la Estrategia y de la operación de reactivación¹¹⁷.

La *naturaleza* de la Estrategia de Lisboa se infiere de algunas de las afirmaciones realizadas en el PCL, entre las que destacan las siguientes:

– la Comisión utiliza, a lo largo del documento, la expresión *acuerdo de colaboración de Lisboa para el crecimiento y el empleo*, lo que no supone evidentemente que se trate de un acuerdo internacional, ni necesariamente un *gentleman agreement*, ni siquiera un acuerdo político más allá de los EEMM o

¹¹⁵ De acuerdo con la Decisión, estas Directrices «deben ser objeto de una revisión exhaustiva sólo cada tres años, debiendo limitarse estrictamente a su actualización durante los años intermedios hasta 2005».

¹¹⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario de Lisboa», COM (2005) 330 final, de 20.07.05.

¹¹⁷ El PCL identifica dos *desafíos* principales: de un lado, el envejecimiento de la población supone un proceso de disminución de la población activa y un aumento correlativo de los gastos de jubilación que ha de compensarse con un incremento de la productividad laboral para evitar una caída radical del crecimiento potencial y evitar asimismo una inflexión en el modelo social europeo; y, de otro lado, el ritmo acelerado de la globalización expone la economía europea a una creciente competencia exterior, tanto en la producción de alta tecnología como en la producción de bienes y servicios que requiere gran cantidad de mano de obra, obligando, en particular, a un incremento de la inversión en I+D.

que implique a la Comisión como parte, porque su función, como se verá, es otra;

– la Comisión reconoce que un elemento importante de la reactivación ha sido «reordenar la estructura de su gobernanza para definir con más claridad las responsabilidades nacionales y comunitarias respectivas equilibrando mejor las tareas y las competencias», razón por la cual se han separado las acciones nacionales y comunitarias en programas distintos y complementarios, pero ello no significa, sin embargo, un estatuto igual o necesariamente equiparable en ambos, por la función atribuida a la Comunidad y, en particular, a la Comisión;

– la Comisión se reconoce una función consistente en «complementar los esfuerzos» de los EEMM, al tiempo que la Comunidad «contribuye a la estrategia política general económica y de fomento del empleo con la plena realización del mercado interior y la aplicación de políticas y actividades comunes que apoyan y complementan las políticas de los Estados», porque la concepción y la aplicación de las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de fomento del empleo «corresponde ante todo a los Estados miembros» y ha de figurar, en consecuencia, en los programas nacionales de Lisboa. La acción de la Comunidad y de la Comisión, en particular, es de naturaleza *complementaria*; y,

– la Comisión afirma que la «dimensión comunitaria» de la Estrategia proporciona *un valor añadido claro* porque, en realidad, «el éxito del acuerdo de colaboración de Lisboa para el crecimiento y el empleo depende sobre todo de los Estados miembros y de su determinación para realizar las reformas estructurales necesarias»¹¹⁸.

Sobre estos presupuestos, en el PCL, la Comisión decide concentrarse en *ocho acciones clave de gran valor añadido*, a saber: 1) el fomento del conocimiento y la innovación, 2) la reforma de la política de ayudas estatales, 3) la mejora y simplificación del marco reglamentario de las empresas, 4) la realización plena del mercado interior de servicios, 5) la conclusión de un acuerdo ambicioso en la ronda de negociación de Doha, 6) la supresión de los obstáculos a la movilidad en el sector de los transportes, movilidad laboral y académica, 7) la elaboración de un enfoque común de la migración económica y, por último, 8) el apoyo a los esfuerzos dirigidos a las consecuencias sociales de la reestructuración económica¹¹⁹. Esas *ocho acciones clave* se aglutinan en torno a las tres áreas principales que son: el fomento del conocimiento y la innovación¹²⁰, la creación de un espacio atractivo para la

¹¹⁸ *Ibidem*, pgs. 2-4.

¹¹⁹ La lista completa de medidas con las iniciativas de carácter reglamentario, los instrumentos financieros y las propuestas políticas se detallan en el documento SEC (2005) 981, de 20.07.05.

¹²⁰ En el ámbito del conocimiento y la innovación, hay que operar mediante una combinación de reglamentación y de financiación comunitarias. En materia de reglamentación, está prevista una reforma de la política de ayudas estatales para promover el crecimiento, el empleo y la cohesión. Se trata de revisar el marco de ayudas estatales para I+D y de ampliarlo para cubrir nuevas medidas de apoyo a la innovación, no sólo con un

inversión y el empleo¹²¹ y el aumento y la mejora de la calidad del empleo¹²². En cada uno de esos apartados del documento de la Comisión se establecen las acciones normativas, los instrumentos financieros y las propuestas de desarrollo, junto con algunas medidas concretas entre las que destacan el acuerdo sobre las perspectivas financieras y la mejora en la aplicación del PEC¹²³. Queda por ver, ahora, la materialización práctica de los compromi-

apoyo financiero directo sino, incluso, dando acceso a fondos de capital de riesgo. En cuanto a la financiación, son dos los programas de gasto previstos para el período 2007-2013: de un lado, el Séptimo Programa Marco de actividades de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (COM [2005] 119, de 06.04.05) y, de otro lado, el programa marco de competitividad e innovación (COM [2005] 121, de 06.04.05).

¹²¹ El camino a seguir en este ámbito es doble: la plena realización del mercado interior y la mejora del marco reglamentario. La mejora de la reglamentación ha de tener «un fuerte impacto positivo sobre las condiciones marco del crecimiento económico, el empleo y la productividad» porque aumentar la calidad de la legislación «da buenos incentivos a las empresas, reduce costes inútiles y suprime los obstáculos a la adaptación y la innovación». Por ello, la Comisión decide someter a una «estricta evaluación de impacto» el conjunto de su actividad de iniciativa y de programación normativa, presupuestaria y política con objeto de modificarla, sustituirla o retirarla si no cumple los requisitos de calidad exigidos, así como mantener y extender los programas de simplificación de la legislación vigente. Por su parte, la plena realización del mercado interior exige cuatro órdenes de medidas: en primer lugar, la consecución del mercado interior de servicios –en particular, servicios financieros y servicios de interés general–; en segundo lugar, la presencia de una infraestructura adecuada y sostenible que permita garantizar la eficacia de las libertades de circulación de los factores productivos y una mejor localización de las inversiones empresariales, mediante la puesta en marcha de los 45 proyectos transfronterizos denominados inmediatos en materia de transporte, energía y redes de banda ancha, I+D e innovación; en tercer lugar, la consecución de un acuerdo en relación con el impuesto de sociedades para superar los obstáculos a los que se enfrentan las empresas por la diversidad de normas fiscales; y, por último, en el ámbito internacional, la conclusión de un acuerdo en el marco de la ronda de Doha, completado con acuerdos bilaterales y regionales, así como los acuerdos sobre servicios aéreos y marítimos, en materia de propiedad intelectual y acceso a la contratación pública por terceros países.

¹²² Los objetivos y las prioridades en esta área están recogidas en la Agenda Social (COM [2005] 33, de 09.02.05) y en las propias directrices integradas para el crecimiento y el empleo. La función de la Comunidad es complementar los esfuerzos de los EEMM a quienes incumbe la responsabilidad principal en materia de empleo, protección social y políticas de educación y formación. La Comisión se compromete, por ello, a actuar en los siguientes ámbitos: 1) una mejora en la anticipación y la gestión de la reestructuración económica para limitar o erradicar sus efectos sociales negativos, basándose en su Comunicación sobre reestructuración y empleo (COM [2005] 120, de 31-03.2005) y mediante la creación de un fondo de ayuda a las personas y las regiones afectadas por los procesos de reestructuración económica; 2) la eliminación de los obstáculos a la movilidad laboral; 3) la elaboración de un marco común europeo de gestión de la migración económica; 4) el apoyo y complemento a las políticas de los EEMM en los ámbitos del capital humano, la educación y formación profesional, juventud y estrategia frente al envejecimiento; y 5) el apoyo a las universidades y centros de investigación superior para contribuir a los objetivos de Lisboa, movilizandolos instrumentos de financiación de la UE, reforzando la cooperación en el marco del Proceso de Bolonia y, en su caso, mediante la creación del Instituto Tecnológico Europeo.

¹²³ En el marco de las perspectivas financieras para 2007-2013, la Comisión espera un acuerdo y exhorta a los EEMM para que decidan «la adecuada financiación de las accio-

as asumidos en el PCL y, lo que es más importante, la implicación efectiva de los EEMM en la reactivación de la Estrategia de Lisboa que, por el momento, se cifra en la presentación de los programas nacionales y en la designación del coordinador nacional Lisboa.

IV. CONCLUSIONES

1. La Estrategia de Lisboa tiene asignada la finalidad de convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo en el plazo que culmina en el año 2010. Los objetivos originarios de modernización económica y social, a los que se suma, poco después, un tercer pilar medioambiental habían de lograrse, fundamentalmente, mejorando los procedimientos de coordinación de políticas nacionales existentes y mediante un nuevo método abierto de coordinación. La revisión intermedia realizada en marzo de 2005 ha conducido a una reactivación de esta Estrategia polarizada en torno a dos objetivos clave –el crecimiento y el empleo– y a un nuevo instrumento: el dispositivo simplificado para el crecimiento y el empleo. A partir de ahí, prácticamente en cuatro meses, el Consejo Europeo aprueba las primeras Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008, el Consejo ha adoptado, sobre esa base, la Recomendación relativa a las OGPE y la Decisión relativa a las DE para ese trienio y la Comisión ha presentado el Programa Comunitario de Lisboa. En ese mismo período, se ha producido la crisis del TCUE, se ha fracasado

nes relativas a la competitividad para el crecimiento y el empleo». Asimismo, la mejora en la aplicación del PEC debe contribuir a garantizar una mayor estabilidad macroeconómica en la UE, que es, a su vez, un «elemento clave para producir un crecimiento económico duradero y crear puestos de trabajo». Junto a ello, se contemplan las siguientes medidas: 1) la contribución horizontal del Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones en la financiación, en particular, mediante la iniciativa Innovación 2010 del BEI; 2) el nuevo fondo de desarrollo rural que se ha de centrar en el fomento del crecimiento y el empleo en las zonas rurales, destinando sus recursos a inversiones dirigidas a la población rural, a la innovación, al conocimiento técnico y al capital en los sectores agropecuario y silvícola, la adopción de tecnologías de la innovación y las comunicaciones (TIC) en zonas rurales y la creación de más empleo y de mejor calidad; 3) las directrices estratégicas comunitarias (2007-2013), presentadas por la Comisión para orientar la siguiente generación de programas de política de cohesión y desarrollo rural hacia el crecimiento y el empleo, tienen como objetivo declarado «ajustar más la política de cohesión y desarrollo rural con el programa de Lisboa», estableciendo un marco destinado a garantizar que esas prioridades tengan su reflejo en los programas operativos nacionales y regionales (COM [2005] 299, de 05.07.05 y COM [2005] 304, de 05.07.2005); y, 4) una propuesta de la Comisión para que los programas financiados con los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión permitan una inversión dirigida a la consecución de los objetivos de Lisboa: de un lado, la inversión en «las capacidades relativas al conocimiento, la innovación y la investigación, así como en mejorar la educación y la formación profesional; facilitando así a los trabajadores las cualificaciones para adaptarse al cambio y realizar nuevas actividades»; y, de otro lado, apoyando la infraestructura económica e invirtiendo en infraestructura para el transporte, el medio ambiente y la energía en las regiones menos favorecidas, sobre todo en los nuevos EEMM, a fin de fomentar el crecimiento y la convergencia a largo plazo con el resto de la UE.

en la adopción de las Perspectivas Financieras 2007-2013 y se ha reformado, con objeto de flexibilizarlo, el PEC. Precisamente, el PEC, las Perspectivas Financieras y, en su conjunto, el método, las políticas y el presupuesto comunitario se han reconocido expresamente –y, al parecer, concitando el acuerdo de todos los Estados y las instituciones–, como instrumentos al servicio de los objetivos de Lisboa. En este contexto resulta obligado preguntarse sobre el significado y la naturaleza de la Estrategia de Lisboa.

2. La Estrategia de Lisboa es el principal proyecto de reformas estructurales económicas, sociales y medioambientales diseñado mediante la técnica del *top law* y sin proceder a su formalización jurídica en las disposiciones del Tratado. Es la culminación de una tendencia que ya había conocido algunos momentos estelares desde mediados de la década de los noventa cuando se ponen en funcionamiento los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia¹²⁴. Es, asimismo, la expresión en materia económica y social de fenómenos que habían caracterizado la cooperación en el ámbito de la política exterior: la clandestinidad jurídica¹²⁵, el protagonismo exacerbado del Consejo Europeo¹²⁶ y una dependencia clara de la voluntad y del consenso de los EEMM para conseguir los objetivos de carácter económico y social. No es, a pesar de su entidad y ambiciones, un proyecto comparable al mercado interior o la UEM cuya articulación jurídica en el Tratado, de conformidad con el método, el modelo institucional, los procedimientos, las normas y las garantías jurídicas y jurisdiccionales comunitarias traducen la voluntad y el compromiso real y efectivo de los EEMM del que sigue careciendo, a pesar de su reactivación, la Estrategia de Lisboa. El recurso al derecho y el recurso, en concreto, al método comunitario constituyen, sin lugar a dudas, la clave esencial del éxito del proceso de construcción europea y su ausencia puede ser, en la misma medida, la causa principal del fracaso del proyecto de Lisboa.

3. La Estrategia de Lisboa, en sus cinco años de existencia, se ha materializado como un proyecto extraordinariamente ambicioso, acertado y necesario en cuanto a sus objetivos, pero limitado y condicionado en sus medios y en sus instrumentos. El paso de una economía industrial y de servicios a una economía basada en el conocimiento en el contexto de la globalización es un desafío al que hay necesariamente que dar una respuesta, del mismo modo que hay que resolver uno de los dilemas fundamentales de la construcción europea que estriba en conseguir que el progreso económico se traduzca finalmente en mejoras significativas de carácter social, en mayor

¹²⁴ La coordinación de las políticas de los EEMM en materia de política económica y presupuestaria había sido, en cambio, objeto de formalización jurídica en las disposiciones del Tratado CE y en los reglamentos adoptados en el marco del PEC.

¹²⁵ Véase, a propósito, GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 7, 2005, <http://www.iustel.com>.

¹²⁶ Puede verse, al respecto, LASSALLE, D. y LEVKAI, N., «Un Triangle à Quatre Côtés: L'Équilibre Institutionnel et le Conseil Européen», *European Integration*, Vol. 26, núm. 4, 2004, pgs. 431 y ss.

medida, si cabe, porque de lo que se trata ahora es de garantizar el sostenimiento del modelo social europeo en el marco de una economía globalizada y competitiva en la que el logro de esa competitividad supone prescindir, incluso, de exigencias mínimas en materia social. Una respuesta a tales desafíos basada en la coordinación de políticas nacionales de los EEMM es y se ha demostrado –en los cinco años de experiencia de la Estrategia de Lisboa y en el período previo de desarrollo de esa técnica en materia de política macroeconómica, empleo, reformas estructurales de los mercados y diálogo macroeconómico– absolutamente insuficientemente. Aún reconociendo algunas de las bondades de la coordinación macroeconómica de Maastricht –pero sin desconocer los problemas que han conducido a la reforma del PEC–, la secuencia de los Procesos de Luxemburgo, Cardiff, Colonia y, finalmente, Lisboa 2000, debería de haber sido suficiente para apreciar los límites de esta técnica e intentar una vuelta al método comunitario. No me refiero al retorno solapado que se advierte en la reactivación de Bruselas, sino a una decisión clara y expresa en el sentido de que la sólida y contrastada trayectoria existencial del método comunitario convierte su elección, ante este nuevo reto de la economía del conocimiento y la sociedad globalizada, en el mejor y, posiblemente, el único camino factible para avanzar en la consecución de los objetivos de Lisboa.

4. La Estrategia de Lisboa se extiende material y teleológicamente hacia la configuración de un espacio europeo del conocimiento y la innovación, la inversión y el trabajo, el pleno empleo y la cohesión social, procurando el sostenimiento del modelo social europeo y garantizando el respeto del principio nuclear del sistema que es, por encima de cualquier otra consideración, la estabilidad de los precios, sacralizada en uno tras otro de los compromisos de la UE y de sus EEMM. La necesidad de unas condiciones macroeconómicas sólidas y de unas finanzas públicas saneadas exige, con demasiada frecuencia, como se ha encargado de demostrar la experiencia de los últimos años, la adopción de políticas presupuestarias por parte de los EEMM que difícilmente posibilitan el desarrollo de las políticas y la realización de las inversiones necesarias para la consecución de los objetivos de Lisboa. La reforma del PEC, aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2005 y materializada en dos nuevos reglamentos que flexibilizan las exigencias de control presupuestario y el mecanismo de supervisión multilateral, no da respuesta a aquel problema porque se ha organizado como una solución *ad hoc* frente a la crisis surgida como consecuencia de la sucesión continuada de Estados en situación de déficit público, la aplicación del procedimiento de control originario y la sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004¹²⁷. Siendo ese el detonante principal y el argumento central de la re-

¹²⁷ Sobre este asunto, véanse LÓPEZ ESCUDERO, M., «El Pacto de Estabilidad ante el Tribunal de Justicia (Comentario de la Sentencia de 13 de julio de 2004, Comisión contra Consejo)», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 13, enero-marzo 2005, pgs. 61-89; OLESTI RAYO, A., «El incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Comentario a la Sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004, Comisión contra Consejo, asunto C-27/04», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 6, 2005, <http://www.iustel.com>.; MARCHAT, Ph., «L'assouplissement du pacte de stabilité et de croissance», *RMCUE*, núm. 489, 2005,

forma del PEC, es difícil confiar en que sirva, asimismo, como pretende el Consejo Europeo, al objetivo de realización de la Estrategia de Lisboa. Si con esa intención se acude, en cambio, al presupuesto comunitario –decidiendo sobre las Perspectivas Financieras en función de los objetivos de Lisboa–, no es difícil reconocer que, junto a esa exigüidad que lo caracteriza e imposibilita para asumir económicamente el programa de Lisboa, hay un problema principal y de fondo: Lisboa es un proyecto de reformas estructurales en el marco de una economía globalizada y del conocimiento que poco o nada tiene que ver con el modelo económico que se encuentra en la base de la creación de las CCEE. Las disposiciones de los Tratados constitutivos elaboradas para una economía industrial y de servicios, pero en la que el sector primario y, en particular, la agricultura mereció una política común y un porcentaje desorbitado del presupuesto no estaban, como es lógico, pensadas para esta nueva economía. La adaptación es necesaria pero no tan simple como se pretende cuando el problema se sitúa en el marco de las Perspectivas Financieras, convirtiéndolo en la dicotomía gasto agrícola *versus* nuevas políticas del programa de Lisboa. No es tan simple porque ese programa no está formalizado jurídicamente en el Tratado, como lo están las políticas tradicionales y el presupuesto comunitario, y en esa situación sólo hay tres posibilidades: una primera, mantener esas políticas con el método y el presupuesto comunitario, dejando el programa de Lisboa a los presupuestos nacionales y a la coordinación de políticas nacionales, es decir, lo justo en la legalidad vigente; la segunda, incrementar el presupuesto comunitario para permitir que, además de las políticas originales, permita financiar las nuevas políticas, esto es, lo deseable pero, igualmente improbable; y una tercera, utilizar el presupuesto comunitario para las nuevas políticas desarrolladas con la técnica de la coordinación de políticas nacionales realizando un uso alternativo y discutible del derecho y dejando al método comunitario circunscrito a aquellos ámbitos formalizados en el Tratado, como el método de una economía y de una sociedad que se han visto superados por nuevos modelos económicos y sociales. Entre el modelo de las disposiciones de los Tratados y el modelo de la Estrategia de Lisboa hay, en realidad, un abismo cuya existencia misma ha de ser reconocida para optar por algunas de estas dos posibilidades: reformar los Tratados para adaptar sus disposiciones al nuevo modelo económico y social que traduce la Estrategia de Lisboa o mantener esta situación potencialmente esquizofrénica en la que coexisten el modelo económico diseñado en los Tratados y el modelo de Lisboa, al margen de esas disposiciones, construido sobre el principio de la coordinación voluntaria de políticas nacionales, pero situando a su servicio el método, las políticas y el presupuesto comunitario. En esa situación, entiendo que hay que proceder a la formalización jurídica en las disposiciones del Tratado del programa de Lisboa.

pgs. 362-369; HERNÁNDEZ GARCÍA, G., «Control del déficit y endeudamiento del sector público: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *El Modelo económico de la UE. Revista de Economía ICE*, núm. 820, enero-febrero 2005, pgs. 111-121; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, V. J., «Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Boletín Económico ICE*, núm. 2843, 2-8 mayo 2005, pgs. 3-7.

5. La Estrategia de Lisboa es un programa de acción absolutamente necesario sobre cuya naturaleza se ciernen, sin embargo, serias dudas y no pocos interrogantes. La globalización y la economía del conocimiento exigen un cambio de fondo en los planteamientos porque no se puede permanecer al margen de esta revolución tecnológica y de sus consecuencias sobre los modelos económicos, sociales y, desde luego, también, políticos. Por sus objetivos y su ámbito de acción, la Estrategia no es sólo un instrumento sino que constituye, en realidad, un modelo económico y social que responde a esas nuevas exigencias y está diseñado para operar en este nuevo contexto que dista mucho de parecerse al que vio nacer a las CCEE. Por sus medios y procedimientos, Lisboa es un subterfugio: el imperio de la coordinación de políticas nacionales del año 2000 ha dado paso a un reconocimiento implícito, por evidente y no declarado, del valor del método comunitario, de manera que se ha convertido, en el plano institucional, en sus políticas y con sus presupuestos, en un instrumento al servicio de los objetivos de Lisboa. Hay que reconocer que, a pesar de las dudas que genera esta situación, el hecho de que la mejora de la gobernanza decidida en Bruselas en 2005 se haya traducido en una mejor y más clara diferenciación de las responsabilidades nacionales y comunitarias, puede contribuir decisivamente a poner de manifiesto tanto la eficacia contrastada del método comunitario, como las carencias y límites de la técnica de coordinación de políticas nacionales. Mientras tanto, en línea de principio, la Estrategia de Lisboa se ha convertido en el argumento y el asidero principal para reactivar y legitimar una idea de Europa que no es nueva pero que posiblemente se creía ya superada. En este nuevo contexto económico y social, internacionalizado y globalizado, con una UE difícil de gestionar a partir de sus veinticinco EEMM y tras la crisis en el proceso de ratificación del TCUE, la Estrategia de Lisboa constituye la opción por una Europa entendida como una amplia zona económica con un componente de carácter social pero sin las pretensiones políticas y sin el nivel de compromiso jurídico que se encuentran en el origen del proceso de construcción europea, que explican gran parte de su desarrollo y valor como modelo de organización y que se materializan ahora en el TCUE.

6. En realidad, el problema de fondo radica en la propia calificación de la Estrategia de Lisboa y en el contexto en el que está llamada a operar porque, en función de ambos parámetros, es un instrumento al servicio de los objetivos de modernización económica, social y medioambiental en el marco de la UE o supera esa condición instrumental para ofrecerse como un modelo alternativo para la construcción europea. En el contexto en el que fue creada en el año 2000 y en el marco de la UE diseñada en el TCUE, la Estrategia de Lisboa es un instrumento dirigido a la consecución de los objetivos de modernización económica y social dentro del modelo jurídico-político diseñado en las disposiciones del TUE y, en el futuro, del TCUE o es, como mucho, el modelo socio-económico de una estructura internacional definida constitucionalmente como entidad política¹²⁸. En cambio, en

¹²⁸ Sobre la calificación de la nueva UE como estructura constitucional internacional, puede verse ROBLES CARRILLO, M., «La constitucionalización del proceso de construcción

un contexto marcado por la crisis del TCUE y por una tendencia soterrada, intencionada o no, a hacerla extensiva al conjunto de la construcción europea, la Estrategia de Lisboa se convierte en un modelo alternativo construido sobre la base de la coordinación voluntaria de las políticas nacionales de los Estados, con un organigrama institucional que garantiza la representación de sus intereses, que soslaya las funciones esenciales atribuidas al resto de las instituciones y que sitúa el método, las políticas y los presupuestos comunitarios al servicio de ese modelo diferente de acción europea. Es un modelo de Europa que responde a la visión de algunos de sus EEMM, que retrocede hacia la idea de un espacio económico y, también, social, pero carente de capacidades y de ambiciones políticas y que recuerda sospechosamente a aquella Europa de las Patrias del General De Gaulle, que puede querer abrirse paso si efectivamente fracasa el mayor proyecto político de la construcción europea que ha sido –y esperemos que sea, a pesar de sus carencias– el TCUE. En una situación marcada por la crisis del TCUE y por la reactivación de Lisboa –a las que hay que sumar otros factores exógenos y endógenos y, entre éstos, muy especialmente, las continuas ampliaciones y la necesidad de gestionar una UE de más de 25 miembros–, hay una amenaza seria de deriva de la construcción europea hacia su conversión en un instrumento económico y social al servicio de los EEMM, en lugar de un proyecto político capacitado para progresar hacia un modelo constitucional europeo. No se trata, con ello, de mostrarse excesiva o innecesariamente alarmistas dibujando un panorama apocalíptico si fracasa finalmente el TCUE, pero sí de plantearse, al menos, frontalmente, la cuestión que subyace en el debate reciente sobre la construcción europea, el Tratado Constitucional y la naturaleza de la Estrategia de Lisboa: ¿es el modelo económico-social de una UE definida constitucionalmente como entidad política o es un modelo alternativo para la construcción europea? Siendo ésta la cuestión principal no es, sin embargo, la única porque, incluso, como modelo económico y social resulta cuestionable en los medios y extraordinariamente pobre en sus resultados.

7. La Estrategia de Lisboa ha concitado, desde su puesta en marcha y a pesar de verse lastrada por un balance alarmantemente negativo, un grado de acuerdo y un interés inusuales entre los Estados y las instituciones comunitarias, incluidas aquellas que resultan marginadas como el propio PE o aquella otra que está pagando excesivamente en autonomía, independencia y prerrogativas el protagonismo político que se le reconoce en el marco de la Estrategia. Mientras que el PE está ausente, la Comisión no ocupa en este contexto la posición que tiene atribuida en el ámbito comunitario con sus competencias, atribuciones y garantías jurídicas y jurisdiccionales y se ha convertido, además, en el principal agente para situar el método, las políticas y el presupuesto comunitario al servicio de la Estrategia de Lisboa, sin reconocer el tributo que, por ello, se habrá de pagar en un ámbito dominado por la coordinación voluntaria de políticas. El propio PE y el Comité

europea: un nuevo desafío científico», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 6, 2005, <http://www.iustel.com>.

de las Regiones¹²⁹ han impulsado insistentemente, en sus resoluciones y dictámenes, esa tendencia que sitúa Lisboa en el centro gravitatorio de la construcción europea. Lisboa es, sin embargo, un proyecto que adolece de mayores y más graves carencias de las que cabe imputar a la UE o a la CE desde el punto de vista material, institucional, procedimental y estructural: la falta contrastada de eficacia a la luz de sus resultados, la ausencia de transparencia, la complejidad que se torna en oscurantismo en su organización, funcionamiento y en la determinación de las responsabilidades nacionales y europeas, el protagonismo de la burocracia de Bruselas y, por encima de todo, la ausencia de aquellas garantías democráticas de las que, sin embargo, insistentemente se ha acusado al sistema comunitario, porque las decisiones asumidas en el marco del Consejo Europeo no requieren, por no ser compromisos jurídicos, verse sometidas al trámite del control parlamentario nacional y el PE no tiene reconocida una capacidad de control efectiva sobre el programa de Lisboa. Ninguna de estas circunstancias, ni la suma de todas han sido suficientes para poner en cuestión esta Estrategia. El camino ha sido justo el contrario: proceder a su reactivación pero, eso sí, en una dirección que, para quien quiera entender, más allá del principio de coordinación de las políticas nacionales, traduce un reconocimiento implícito del valor del método comunitario. La cuestión es, en definitiva, que, ni como instrumento, ni, menos aún, como modelo alternativo, la Estrategia puede responder a las exigencias de un modelo de organización como el europeo, salvo, naturalmente, que se mantenga la convicción de que la eficacia de las políticas económicas y sociales constituye un criterio válido y suficiente de legitimación de la UE¹³⁰.

En el estadio actual de evolución del proceso de construcción europea y en el contexto de una economía del conocimiento, competitiva y globalizada, la Estrategia de Lisboa marca certeramente los nuevos, necesarios y, desde luego, más amplios y ambiciosos objetivos. El verdadero desafío se sitúa, por ello, en la determinación de los medios para conseguirlos, que, tras la experiencia de más de cincuenta años del método comunitario y tras los

¹²⁹ En el caso del Comité de las Regiones, el apoyo a Lisboa se acompaña de severas críticas hacia los EEMM y la Comisión por el escaso compromiso de los primeros en la aplicación de la Estrategia y por la ausencia de descentralización que impide una participación efectiva de las entidades regionales y locales (Resolución del Comité de las Regiones sobre la redinamización de la estrategia de Lisboa, DO C 164/91 de 5.7.05).

¹³⁰ No comparto la posición de Mario TELÓ cuando advierte que un fracaso o un retraso en el programa de Lisboa «serait lourd de conséquence pour la légitimité de l'UE dans l'opinion publique, affaiblissant ainsi la construction européenne» (TELÓ, M., «La méthode ouverte de coordination. Gouvernance et gouvernement dans l'Union européenne», en RODRIGUES, M^o J. (ed.), *Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne [2000-2010]*, *op. cit.*, pg. 265). Entiendo que ni la opinión pública tiene un conocimiento suficiente de la Estrategia de Lisboa para que cualquiera de aquellas contingencias tenga un efecto similar al de la crisis del TCUE, ni menos aún se puede cifrar la mayor o menor legitimidad de la UE en función del devenir de este proyecto concreto que se caracteriza, precisamente, por haberse apartado de los cauces habituales de los grandes proyectos que han jalonado el proceso de construcción europea.

MARGARITA ROBLES CARRILLO

resultados después de una década de coordinación de políticas nacionales, apuntan en una dirección precisa no sólo por razones de eficacia sino, sobre todo, de legitimidad. Ello implica, primero, la necesidad de una reforma de las disposiciones de los Tratados para acoger en su seno el modelo económico y social de Lisboa y, en segundo lugar, la necesidad de reconocer explícitamente el valor del modelo comunitario, de sus instituciones, políticas y presupuestos para la consecución de aquellos objetivos. El recurso al derecho, primero, y el reconocimiento expreso, después, del método comunitario como instrumento, pueden ser efectivamente el camino para realizar la Estrategia de Lisboa.