

ICE

BOLETÍN
ECONÓMICO



Actuaciones del Plan Integral de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista

La reforma de la Ley de Trabajo en Francia

En preparación

- El sector exterior en 2015

Las opiniones expresadas en el BICE son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de Información Comercial Española

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

NÚMERO 3076

Directora

Ana de Vicente Lancho

Secretario de Redacción

Juan José Otamendi García-Jalón

Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

Redacción: Carmen Fernández de la Mora y M^a Ángeles Luque Mesa. **Consejo de Redacción:** Antonio M^a Ávila, José M^a Fernández, Luis Fuentes, Rafael Fuentes, José C. García de Quevedo, Francesc Granell, Silvia Iranzo, Alicia Montalvo, Vicente Montes Gan, María Naranjo, Ödön Pálla, Fco. Javier Parra, Eva Povedano, Remedios Romeo, Francisco Javier Sansa, Cristina Serrano. **Logo y diseño general:** Manuel A. Junco. **Portada:** Eduardo Lorenzo. **Edición y Redacción:** Paseo de la Castellana, 162, planta 12. Teléfono: 91 349 31 90. www.revistasICE.com
Distribución y suscripciones: 91 603 79 97/93, distribucionpublicaciones@mineco.es

Índices de impacto en IN-RECS

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa (www.conlicencia.com <<http://www.conlicencia.com>>; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Coordinador de la edición: S.G. Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Editor: Secretaría General Técnica

Maquetación: DAYTON, SA

Impresión: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel exterior: ecológico estucado brillo

Papel interior: 80 g ecológico FSC/TCF

ECPMINECO: 1.ª ed./4000616

EUAEVF: 7€ + IVA

D.L.: M-30-1958

NIPO: 720-15-003-8

eNIPO: 720-15-004-3

ISSN: 0214-8307

eISSN: 2340-8804

Catálogo general de publicaciones oficiales

<http://publicacionesoficiales.boe.es>



S U M A R I O

		En portada
Subdirección General de Fomento y Modernización del Comercio Interior	3	Actuaciones del Plan Integral de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista de España en 2015
		Colaboraciones
Álvaro Espina	15	La reforma de la Ley de Trabajo en Francia. Un caso de estudio
Judith Arnal Martínez	37	Chipre: crisis, programa de asistencia financiera y futuro
Santiago Fernández Díez-Picazo	53	Relación entre las variaciones de gasto público y PIB



*Subdirección General de Fomento y Modernización del Comercio Interior**

ACTUACIONES DEL PLAN INTEGRAL DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD DEL COMERCIO MINORISTA DE ESPAÑA EN 2015

Se presentan los principales resultados de la ejecución durante el año 2015 del Plan Integral de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista de España. Este Plan ha incluido 10 líneas estratégicas de actuación, con un total de 34 medidas, en cuya ejecución han contribuido diez departamentos ministeriales y se han desarrollado en colaboración con las comunidades autónomas, las entidades locales, Mercasa, la Cámara de Comercio de España y la red de Cámaras y las principales asociaciones del sector comercial español principalmente la Confederación Española de Comercio.

Palabras clave: emprendedores, innovación, consumo.

Clasificación JEL: E21, L81, O31.

1. Introducción

La importancia del comercio en la economía del país se refleja en los datos del sector. El comercio supone el 12,2 por 100 del PIB total a precios básicos de la economía española y el comercio minorista en concreto constituye, por sí solo, el 5,3 por 100 del PIB total. Las 469.938 empresas de comercio minorista equivalen al 14,7 por 100 del total de empresas existentes en España. Por otra parte, los 583.796 establecimientos de comercio al por menor son el 16,2 por 100 del total de establecimientos.

Los indicadores de comercio comenzaron a experimentar mejoría a finales de 2013 y han progresado durante 2015.

En el cuarto trimestre de 2015 existían 1.905.000 personas ocupadas en el comercio

minorista, ello supone el 10,5 por 100 del total de la economía, son 12.500 ocupados más que en el mismo trimestre del año anterior, siendo el séptimo trimestre consecutivo en el que los ocupados en el comercio minorista crecen en tasa anual. El gasto en consumo final de los hogares experimentó un crecimiento anual del 3,5 por 100 en el cuarto trimestre de 2015 y lleva en valores positivos 8 trimestres consecutivos.

Las ventas minoristas registraron, en el conjunto del año 2015, su segundo aumento anual consecutivo con un avance del 3,6 por 100, después de seis años consecutivos de caídas (de 2008 a 2013).

El Plan Integral de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista de España 2015 se estructuró en diez líneas de acción estratégicas, orientadas a la innovación y competitividad del pequeño comercio, el fomento de los centros comerciales abiertos y mercados municipales, el apoyo financiero a las empresas, la promoción ▷

* Ministerio de Economía y Competitividad.
Versión de mayo de 2016.

comercial y la reactivación de la demanda, el impulso del relevo generacional y los emprendedores, el aprovechamiento de las sinergias entre comercio y turismo en beneficio de ambos sectores, la mejora de la seguridad comercial, las medidas legislativas, el impulso a la internacionalización y la mejora de la formación y el empleo en el sector comercial.

Esta iniciativa fue impulsada en 2015 por tercer año consecutivo por la Secretaría de Estado de Comercio (SEC) del Ministerio de Economía y Competitividad, en colaboración con otros departamentos ministeriales: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), Ministerio de Fomento, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y Ministerio de la Presidencia. También contó con la colaboración de las comunidades autónomas (CCAA), los ayuntamientos, la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España (CCE), la Sociedad Estatal Mercados Centrales de Abastecimiento SA (Mercasa) y las principales organizaciones empresariales del sector.

En este artículo se resumen los principales datos de la ejecución en las líneas de actuación.

2. Línea 1. Medidas para la innovación y competitividad del pequeño comercio

En 2015 se publicó, en formato papel y electrónico, la *Guía del Registro de Franquiciadores 2014*, en colaboración con la Asociación Española de Franquiciadores (AEF), que ofrece información sobre las empresas franquiciadoras que existen en España, la normativa vigente y los principales datos del sector de la

franquicia. Además, se ha trabajado en la implementación de una nueva plataforma telemática a través de la sede electrónica del ministerio, para una gestión más eficaz del Registro de Franquiciadores. Esta aplicación permite la comunicación telemática de datos al Registro.

Por otra parte, Mercasa ha desarrollado el proyecto Mercafresh, como modelo de establecimiento detallista especializado en la venta de productos frescos. Se ha comenzado con un establecimiento piloto en Madrid para, posteriormente, replicarlo y expandirlo por todo el territorio nacional bajo la fórmula de una red de franquicias de inversión exclusivamente privada.

En esta línea estratégica de actuación se ha dado una gran importancia a potenciar la innovación y la inversión en nuevas tecnologías en el sector del comercio para mejorar su productividad y competitividad. En este ámbito la SEC, Red.es y la Confederación Española de Comercio (CEC) han trabajado conjuntamente para detectar las necesidades y oportunidades en innovación y formación tecnológica para el pequeño comercio que permitan el diseño de actuaciones de apoyo más específicas.

En el ámbito de sus competencias, Red.es ha desarrollado un programa de ayudas financieras para contratar servicios de asesoramiento individual y especializado (*mentoring*) para la puesta en marcha de un canal *online*, seguido de una línea de ayudas para la implantación de soluciones tecnológicas de comercio electrónico. En 2015 se desarrolló la tercera convocatoria de ayudas con una dotación de 18.060.000 euros, que ha permitido el asesoramiento a 817 pymes, de las cuales, un 15 por 100 corresponden al sector del comercio minorista.

Además, en colaboración con la Junta de Andalucía han realizado, a lo largo de 2014 y 2015, 466 talleres de capacitación TIC con 5.273 asistentes, sobre la importancia de la presencia web y el comercio electrónico, especialmente dirigidos a autónomos, micropymes y orientadores TIC de Andalucía. ▷

TABLA 1 TALLERES Y PROGRAMA DE DIAGNÓSTICO DE PUNTO DE VENTA DESARROLLADOS POR LAS CÁMARAS				
CCAA	Nº talleres	Nº asistentes	Nº diagnósticos punto de venta	Nº planes tutoriales
Andalucía	22	684	239	11
Aragón.....	22	374	13	9
Asturias	4	92	45	7
Balears, Illes.....	14	275	9	0
Canarias.....	20	515	88	11
Cantabria.....	9	164	20	0
Castilla-La Mancha	19	424	63	15
Castilla y León.....	14	411	41	22
Cataluña.....	57	1.222	202	63
Ciudad Autónoma de Ceuta...	1	21	11	0
Comunitat Valenciana	43	1.163	70	52
Extremadura.....	12	293	28	3
Galicia	10	330	74	31
Comunidad de Madrid.....	30	683	36	15
Murcia, Región de.....	8	161	52	10
Navarra.....	6	109	5	3
País Vasco	19	449	68	14
La Rioja	9	155	7	0
Total.....	319	7.525	1.071	266

Fuente: elaboración propia.

A ello se añade la publicación de la convocatoria de ayudas del Programa de Fomento de la Demanda de Soluciones de Computación en la Nube para Pymes que se concederán en 2016. Está dotado con 40 millones de euros y se estima que se beneficiarán unas 13.000 empresas. Los solicitantes podrán elegir distintas soluciones de un catálogo, con categorías como: gestión económica, gestión de negocio, presencia en Internet, comercio electrónico y TPV virtual. Cada paquete de soluciones incluirá un servicio de puesta en marcha compuesto por implementación de la solución tecnológica, soporte telemático y capacitación en su uso por un periodo de 9 meses.

Por otra parte, el Programa Diagnóstico Punto de Venta e Innovación Comercial, desarrollado en el marco del convenio de colaboración suscrito por la SEC con la CCE, ha incluido la realización por la red de Cámaras de Comercio en colaboración con las CCAA de 1.071 diagnósticos del punto de venta, en los que se identifican las debilidades y potencialidades del comercio, se realizan recomendaciones concretas y propuestas de actuación innovadoras y un completo análisis económico-financiero; fueron seguidos de 266 Planes Tutoriales de Gestión,

en los que, de acuerdo con las recomendaciones del Diagnóstico Punto de Venta, se orientan los esfuerzos y las inversiones a realizar en las áreas que sean de mayor interés para el comerciante, incorporando aspectos de innovación comercial.

Así mismo, se han realizado 319 talleres de capacitación en diferentes áreas o materias estratégicas, con 7.525 comercios participantes. Las temáticas abordadas han sido preferentemente las relacionadas con turismo de compras y comercio electrónico, además de: financiación, técnicas innovadoras para aumentar las ventas, gestión empresarial, escaparatis-mo, empaquetado creativo, redes sociales, mejora de la atención y servicio al cliente, imagen corporativa, estrategias de comunicación y promoción, análisis de los puestos del mercado, promoción en el punto de venta, tendencias en *retail*, *pop up stores*, inteligencia emocional aplicada a la venta y seguridad informática.

En la Tabla 1 se reflejan los datos por comunidades autónomas de los talleres celebrados y el Programa de Diagnóstico de Punto de Venta desarrollados por las Cámaras.

Por otra parte, la Secretaría General de Pesca elaboró el Plan estatal de innovación y ▷

TABLA 2
PROYECTOS DEL PROGRAMA PARA LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS EQUIPAMIENTOS COMERCIALES 2016

Ubicación	Proyecto	Ayuda (€)	Inversión inducida(€)	Nº establecimientos
Badajoz	Mejora accesibilidad Centro Comercial Abierto San Roque	107.625,12	134.531,40	426
Moraleja (Cáceres)	Mercado de abastos	40.042,84	50.053,55	140
Roquetas de Mar (Almería) ...	Mercado de abastos	195.002,83	1.400.000,00	18
Sevilla	Dinamización y promoción Km.0	44.979,22	56.224,02	19
Vera (Almería).....	Peatonalización Centro Comercial Abierto	77.056,02	120.000,00	163
Almería.....	Dinamización comercial casco histórico	228.115,28	371.421,00	400
Toledo	Eficiencia energética en casco histórico	62.911,41	79.639,26	200
Toledo	Mejora accesibilidad	47.894,40	59.868,00	200
Águilas (Murcia).....	Mejora accesibilidad	100.000,00	280.021,71	18
Águilas (Murcia).....	Mercado de abastos	50.000,00	64.629,38	13
Total.....		953.627,12	2.616.388,32	1.597

Fuente: elaboración propia.

desarrollo tecnológico, con el objetivo de favorecer la competitividad, la sostenibilidad y la continuidad del sector de la pesca y de la acuicultura mediante el apoyo a la innovación. En este marco se ha otorgado ayuda por valor de 63.891,30 euros a un proyecto de categorización objetiva de la frescura de la merluza en primera venta, que desarrollará la Federación Nacional de Asociaciones Provinciales de Empresarios Detallistas de Pescados y Productos Congelados (FEDEPESCA).

Por último, la SEC, con objeto de reconocer las iniciativas de desarrollo comercial y modernización empresarial, otorga anualmente los Premios Nacionales de Comercio Interior en sus tres modalidades: Premio Nacional a Ayuntamientos de carácter honorífico, Premio Nacional al Pequeño Comercio, dotado con 5.000 euros y Premio Nacional a Centros Comerciales Abiertos, dotado con 5.000 euros. En la convocatoria de 2015 se otorgaron los Premios Nacionales al Ayuntamiento de Cartagena (Murcia); a Isamar Gourmet SL de León como pequeño comercio; y al Centro Comercial Abierto El Centro de Gijón (Asturias). Además se concedieron 5 accésit y 11 menciones.

También se premia con la Medalla y la Placa al Mérito en el Comercio a personas y entidades, públicas o privadas que hayan destacado por su contribución y apoyo a la labor de la Administración comercial española y al sector comercial, colaborando en su defensa, fortalecimiento,

modernización, internacionalización, eficacia, mejora y promoción. En 2015, en el ámbito del comercio interior, se otorgó la Medalla al Mérito en el Comercio a Joaquín Trigo y la Placa al Mérito en el Comercio a FEDEPESCA.

Por su parte, MAGRAMA ha concedido el Premio Alimentos de España, Producción de la Pesca y de la Acuicultura a FEDEPESCA.

3. Línea 2. Potenciación de centros comerciales abiertos y mercados municipales

Una de las formas de apoyo a la modernización de los mercados municipales es la realización, a través de Mercasa, de estudios previos técnico-comerciales y de viabilidad para la remodelación de los mercados municipales. En 2015 se realizaron seis estudios con una dotación de 100.000 euros, que beneficiaron a 188 comercios en los mercados de: San Sebastián en Huelva; Santoña (Santander); Almassora (Castellón); Ayamonte (Huelva); la Ronda del Carmen en Cáceres y Mercado Real de Melilla.

Por otra parte, el Programa para la Mejora de la Competitividad de los Equipamientos Comerciales, en el marco del convenio de colaboración suscrito entre la SEC y la CCE, apoya la realización de proyectos singulares de transformación de equipamientos o entornos comerciales y de modernización comercial en zonas de gran ▷

TABLA 3
LÍNEAS ICO 2015 POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Comunidad autónoma	Importe crédito (€)	Importe inversión (€)	Nº operaciones
Andalucía.....	132.063.988,19	140.119.495,84	3.719
Aragón.....	19.559.943,32	21.847.104,25	587
Asturias.....	30.772.659,77	32.376.071,83	820
Baleares, Illes.....	21.388.230,24	22.100.262,67	530
Canarias.....	52.791.485,63	55.983.667,52	1.315
Cantabria.....	9.459.606,80	10.429.262,10	302
Cataluña.....	126.394.447,11	136.806.399,96	3.355
Castilla-La Mancha.....	27.154.532,68	29.551.897,22	959
Castilla y León.....	53.191.970,30	56.752.010,81	1.370
Ciudad Autónoma de Ceuta.....	3.097.821,30	3.343.921,30	45
Extremadura.....	9.647.396,28	11.409.042,88	344
Galicia.....	54.621.231,01	60.645.091,10	1.380
Madrid, Comunidad de.....	112.183.820,40	123.656.869,56	2.454
Melilla.....	2.163.300,00	2.459.211,05	43
Región de Murcia.....	17.737.874,60	18.656.722,74	566
Navarra.....	9.857.273,88	10.349.436,57	208
País Vasco.....	33.718.542,26	42.704.636,46	607
La Rioja.....	4.984.036,14	5.350.913,39	126
Comunitat Valenciana.....	97.640.701,44	104.497.033,06	2.950
Total.....	818.428.861,35	889.039.050,31	21.680

Fuente: elaboración propia.

afluencia turística o en municipios con libertad de apertura.

En 2015, se apoyaron diez proyectos con una aportación de 953.627,12 euros y 1.597 comercios beneficiados, estos proyectos se reflejan en la Tabla 2.

4. Línea 3. Apoyo financiero

A través de los fondos de financiación a las CCAA y de financiación a las entidades locales, creados a finales de 2014 para aportar liquidez a las Administraciones Públicas, durante 2015 se han pagado a proveedores 4.722 millones de euros en el Fondo de Facilidad Financiera, 10.788 millones de euros en el Fondo de Liquidez Autonómico y 683 millones de euros en el Fondo Social.

Además, el 20 de noviembre de 2015, el Gobierno acordó asignar 7.889,17 millones de euros a las quince CCAA que están adheridas al Fondo de Financiación.

Por otra parte, las pymes pueden acceder a préstamos en las Líneas de crédito ICO: ICO Empresas y Emprendedores, ICO Garantía SGR /SAECA e ICO Internacional, a las que se añade la línea ICO Comercio Minorista

específica para el sector del comercio, que está dotada con 9.000.000 de euros procedentes del presupuesto de gasto de la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Economía y Competitividad. En 2015, en todas las Líneas de crédito del ICO, se concedieron préstamos en 21.680 operaciones en el sector de comercio minorista por un importe de 818 millones de euros y una inversión inducida de 889 millones de euros. Los datos por CCAA se reflejan en la Tabla 3.

5. Línea 4. Promoción comercial y reactivación de la demanda

En el marco del convenio de colaboración entre la SEC y la CCE se han llevado a cabo 48 campañas de dinamización de centros comerciales abiertos en colaboración con las CCAA, las entidades locales y las asociaciones de comerciantes, de los que se beneficiaron 14.761 comercios. La distribución se refleja en la Tabla 4.

Además, se han desarrollado actuaciones específicas para la promoción de los mercados municipales, así, desde 2012, la SEC y ▷

TABLA 4
PROGRAMA DE DINAMIZACIÓN DE CENTROS COMERCIALES URBANOS

Comunidad autónoma	Nº áreas/centros comerciales urbanos	Nº comercios beneficiados
Andalucía.....	13	5.013
Aragón	1	250
Balears, Illes	2	400
Castilla-La Mancha.....	2	434
Castilla y León.....	6	1.220
Extremadura	4	1.698
Comunidad de Madrid	2	2.000
Melilla.....	1	250
Navarra	1	200
Comunitat Valenciana.....	16	3.346
Total	48	14.761

Fuente: elaboración propia.

Mercasa realizan una campaña navideña con la colaboración de las entidades locales, las CCAA, la CEC, la CCE y las Cámaras de Comercio que, bajo el lema «Ven a tu Mercado también en Navidad», tiene como principal objetivo promocionar los productos y los mercados municipales durante la Navidad, por medio de carteles, videos, prensa y redes sociales.

Así mismo, se ha impulsado una campaña de potenciación del uso de las tarjetas como medio de pago en el comercio para impulsar las ventas en el sector en colaboración con los sistemas de medios de pago Euro 6000 y Servired y con la CEC. Entre ambos sistemas han destinado 1.786.804 euros a las distintas acciones. La campaña lanzada por Euro 6000, ha tenido un alcance de 11,5 millones de usuarios. Y, por su parte, las entidades financieras adheridas a Servired; realizaron acciones individuales que alcanzaron a 2.502.000 titulares y 305.000 comercios.

En cuanto a las tasas de intercambio en las operaciones con tarjeta, desde el 1 de septiembre de 2014, se aplica una reducción de las tasas de intercambio al 0,2 por 100 en operaciones efectuadas a través de tarjetas de débito, con un máximo de 7 céntimos por transacción y un límite para las tasas de intercambio en operaciones con tarjetas de crédito del 0,3 por 100. Tras la aplicación de esta bajada, la evolución de las tasas de intercambio entre junio

de 2014 y junio de 2015 ha sido de -48,17 por 100 en crédito y -82,05 por 100 en débito.

En el ámbito de sus competencias, el MAGRAMA, a través de la Dirección General de la Industria Alimentaria, lleva a cabo también actos promocionales. Así, en 2015 han realizado tres semanas temáticas en trece ciudades españolas: la Semana de reducción de desperdicios, la Semana de los productos pesqueros y la Semana de la dieta mediterránea. Destinando 131.536,59 euros a estas actuaciones.

Además, en 2015 han distribuido carteles con el lema «Derivados cárnicos. Conocerlos es disfrutarlos», «Ibéricos. Si no sabe lo que compra, no sabe lo que come» y desplegables de la «Norma de calidad para la carne, el jamón, la paleta y la caña de lomo ibérico. No todos son iguales», con objeto de dar a conocer las nuevas normativas de estos productos.

A todo ello se añade la colaboración de la Dirección General de Comercio Interior en diversas jornadas que tuvieron como eje central la revitalización del comercio en las ciudades y cascos históricos en colaboración con la CEC y con COCAHI (Confederación Española de Cascos Históricos) y una campaña de promoción de ventas en el sector del mueble colaborando con la Confederación Española de Comerciantes del Mueble, Equipamiento del Hogar y afines (CECOMU).

6. Línea 5. Relevo generacional y emprendedores

Esta línea contiene medidas orientadas al apoyo para el emprendimiento y reducir las cargas administrativas a las empresas a la hora de cumplimentar sus trámites con la Administración. Con este objetivo nació «Emprende en 3», que permite agilizar los trámites de creación de empresas y las comunicaciones con las Administraciones Públicas en el ámbito local, mediante servicios de administración electrónica. ▷

En este ámbito, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas firmó un Convenio de Colaboración con el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España, para el fomento, impulso y difusión de la plataforma «Emprende en 3» en sus colectivos asociados, y habilitar a los gestores administrativos y a los colegios oficiales para la presentación electrónica de documentos en representación de terceras personas.

A 31 de diciembre de 2015 se encontraban adheridos a la plataforma 1.536 municipios, lo que supone que 27 millones de habitantes (57 por 100 de la población) pueden utilizar «Emprende en 3» en su municipio de residencia. Por otra parte, la Dirección General de Industria y de la Pyme gestiona el portal pyme que contiene información de interés para las empresas relativa a ayudas e incentivos. En 2015 ha recibido 2.891.106 visitas, con un total de 42.632.551 páginas descargadas; asimismo 1.623.562 usuarios consultaron la base de datos.

7. Línea 6. Comercio y turismo

Se ha dado una gran trascendencia al binomio comercio-turismo mediante la promoción del turismo de compras. El Plan de Turismo de Compras 2015 fue elaborado conjuntamente por los Ministerios de Industria, Energía y Turismo; Economía y Competitividad; Hacienda y Administraciones Públicas; y Asuntos Exteriores y Cooperación, con la colaboración de las CCAA y del sector privado. El plan persigue dos objetivos: por una parte aumentar el volumen del turismo de compras propiamente dicho diversificando los mercados de origen y contribuyendo a la desestacionalización y por otra, incrementar el gasto en compras de los turistas.

Turespaña ha trabajado en medios de comunicación, acciones de promoción dirigidas al

consumidor final, acciones de difusión de nuestro país como destino de compras, viajes de agentes especializados para mostrar la oferta, presentaciones a agentes, jornadas directas o inversas centradas en el producto «lujo y compras» en Rusia, Japón, Corea, Brasil y Argentina, participación en ferias especializadas en la oferta de turismo de compras en Sao Paulo, Shanghai, Tokio, Kunming y Las Vegas.

Por otra parte, también se ha trabajado, por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en la mejora en los procesos de devolución del IVA a los turistas extracomunitarios mediante sistemas informáticos que agilizan los trámites aduaneros que tienen que efectuar los viajeros para solicitar la devolución del IVA.

Por su parte, la Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, SA (SEGITTUR), en colaboración con los ayuntamientos, desarrolla el Proyecto Destinos Turísticos Inteligentes para la incorporación de tecnología de vanguardia en los destinos turísticos y mejorar la experiencia del turista.

Además, han puesto en marcha una iniciativa para el turismo de compras que hace uso de la tecnología de los *iBeacons* e interactúa a través de una aplicación móvil ligada a las zonas comerciales de los destinos turísticos. Esta tecnología permite a los minoristas posicionarse en los dispositivos móviles de los turistas de forma que pueden enviar noticias, descuentos, promociones, etcétera.

Por otra parte, y también a través de SEGITTUR, se han identificado distintos proveedores de experiencias relacionadas con el turismo de compras y el turismo gastronómico, para su comercialización a través del portal oficial de turismo de España www.spain.info, ofertando turismo de compras y turismo gastronómico. En 2015 se han realizado más de 75.000 intenciones de reserva/compra a través del sistema con un importe de unos 7 millones de euros. ▷

8. Línea 7. Seguridad

Esta línea incluye medidas y prevenciones desarrolladas por los cuerpos de seguridad del Estado para mejorar la seguridad en las áreas comerciales y proporcionar un entorno seguro para el comercio.

En 2015 el Cuerpo Nacional de Policía reeditó la *Guía Comercio Seguro* y un tríptico que aglutina los consejos más importantes a tener en cuenta por los comerciantes, para aumentar la seguridad de los establecimientos. Ambos textos han sido traducidos al idioma chino.

Además, se ha promocionado la colocación en los comercios de carteles con efecto disuasorio con el logotipo de la Policía Nacional, acompañado del texto «todos los hurtos y robos detectados en este establecimiento serán denunciados».

En la ejecución del Plan de Comercio Seguro en 2015, se han incrementado en un 22 por 100 los contactos con el sector del comercio. En el aspecto preventivo es de destacar la bajada en el número de delitos contra el patrimonio, que pasó de 736.704 en 2014 a 726.400 en 2015, con un descenso del -1,40 por 100.

Por su parte, la Guardia Civil puso en marcha en 2013 el Plan para la Mejora de la Seguridad en el Sector del Comercio, con el objetivo de incrementar la seguridad del sector a través de colaboraciones y contactos, dispositivos preventivos y acciones de investigación. En 2015 han realizado 135.150 servicios y han llevado a cabo 6.079 reuniones con el sector del comercio.

Los datos sobre la estadística delictiva resultante de la actividad de la Guardia Civil dan como resultado una disminución en un 25,20 por 100 del número de hechos delictivos sufridos en los comercios en comparación con 2014.

9. Línea 8. Medidas legislativas de impulso de la actividad comercial y de eliminación de barreras

A través del Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad

presupuestaria y de fomento de la competitividad se definieron los criterios básicos para la determinación de zonas de gran afluencia turística (ZGAT) y se estableció la obligación de que las CCAA procedieran a la declaración de, al menos, una ZGAT en catorce municipios que cumplieran tener más de 200.000 habitantes y una ocupación hotelera de un millón de pernoctaciones o 400.000 pasajeros en cruceros turísticos. Estos municipios eran: Madrid, Palma de Mallorca, Sevilla, Valencia, Granada, Málaga, Alicante, Zaragoza, Córdoba, Las Palmas de Gran Canaria, Cartagena, Santa Cruz de Tenerife, Bilbao y Barcelona.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, redujo los límites para la declaración de ZGAT en municipios con una población de más de 100.000 habitantes y una ocupación hotelera fijada en 600.000 pernoctaciones en el año inmediato anterior, o con 400.000 pasajeros en cruceros, con ello se incorporaron diez nuevas ciudades: San Sebastián, A Coruña, Salamanca, Santander, Oviedo, Gijón, Almería, Marbella, León y Jerez de la Frontera.

El proceso declarativo de las ZGAT por las CCAA ha continuado y, a estas ciudades, se han sumado declaraciones voluntarias de otros municipios; así, a mayo de 2015, en nuestro país estaban declaradas 691 ZGAT, en un total de 535 municipios (Tabla 5).

Otra de las medidas normativas de mayor impacto han sido las tendentes a la eliminación de barreras, autorizaciones y trabas administrativas para el inicio y desarrollo de la actividad en el ámbito del comercio.

El Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo de 2012, convalidado por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, sustituyó por declaraciones responsables o comunicaciones previas las licencias municipales de apertura, instalación, funcionamiento, actividad, obras de acondicionamiento y todas aquellas similares, que hasta ahora habían de ▷

TABLA 5
ZONAS DE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA
 (Datos a mayo de 2015)

Comunidades y ciudades autónomas	Nº municipios con ZGAT	Nº ZGAT
Andalucía*	29	36
Cataluña	110	111
Madrid, Comunidad de**	179	179
Comunitat Valenciana	46	57
Galicia	3	3
Castilla y León	8	8
País Vasco	2	2
Canarias	49	146
Castilla La Mancha	12	12
Murcia, Región de	10	19
Aragón	7	7
Balears, Illes	44	70
Extremadura	4	4
Asturias, Principado de	2	2
Navarra, Comunidad Foral de	0	0
Cantabria	24	29
Rioja, La	5	5
Ceuta***	1	1
Melilla	0	0
Total	535	691

* Datos conforme a la información publicada en la web de la Junta de Andalucía.

** La comunidad de Madrid dispone de libertad de horarios comerciales en los 179 municipios de su ámbito territorial.

*** Ciudad Autónoma de Ceuta: libertad de apertura.

Fuente: elaboración propia.

con carácter previo al inicio de la actividad, para 73 actividades comerciales y de servicios y hasta 300 m² de superficie. Posteriormente, en 2013, se aumentó la lista en 43 actividades más y superficie hasta 750 m².

Desde la aprobación de la Ley 12/2012 se ha hecho un seguimiento del número de altas y bajas en los epígrafes del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) en las actividades comerciales y de servicios incluidas en la norma. Conforme a los datos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) en 2015 se produjo un saldo en actividades (altas – bajas) de 79.325, de ellas, 14.241 son de comercio y 65.084 de servicios.

En este mismo epígrafe se incluyen los trabajos realizados en el marco del Programa de Garantía de Unidad de Mercado. En 2014 se desarrolló la fase de elaboración del Plan de Evaluación Normativa para el área de comercio y se inició un primer análisis de la normativa para identificar los posibles obstáculos a la unidad de mercado.

La Dirección General de Comercio Interior se ha centrado en el objetivo de simplificar e integrar en uno el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones comerciales, con el objeto de reducir trabas y eliminar los obstáculos que pudieran persistir en las regulaciones autonómicas en esta materia. En consecuencia, se ha modificado el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 14 de noviembre, de Ordenación del Comercio Minorista, así como numerosas normativas autonómicas afectadas, para su plena adecuación a los nuevos mandatos de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y de la norma básica comercial.

Por su parte, el MAGRAMA también ha llevado a cabo acciones para promover la unidad de mercado en el sector de la pesca. La Secretaría General de Pesca ha desarrollado numerosas actuaciones encaminadas tanto a informar al consumidor final como al establecimiento del sistema de trazabilidad, facilitando el cumplimiento de la transmisión electrónica obligatoria y promoviendo así la unidad del mercado. Para ello ha desarrollado la aplicación informática «trazapes», que permite a determinados operadores grabar y transmitir la información de trazabilidad de sus operaciones comerciales a los siguientes en la cadena de comercialización de los productos pesqueros.

Además, han colaborado con FEDEPESCA en el desarrollo de un sistema de trazabilidad específico para sus asociados. El proyecto SETPESCA es un sistema desarrollado por mayoristas y minoristas por el que los mayoristas pueden cargar la información de trazabilidad de todos los productos que se compran en sus puestos, transmitiéndola posteriormente a cada operador minorista. El proyecto se implantó en la Nave de Pescados de Mercamadrid y ha supuesto una inversión de 328.440,04 euros.

Por último, en esta línea de actuaciones, a partir de la colaboración de la Dirección General de Comercio Interior con la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (BOE), se publicó ▷

el *Código de Comercio Interior*, que cuenta con 122 normas relacionadas con el comercio entre estatales y autonómicas. Desde mayo de 2013 hasta enero de 2016 se han realizado 7.991 descargas (5.983 en formato PDF y 1.808 en ePUB) y se han vendido tres ejemplares en papel.

10. Línea 9. Internacionalización

ICEX España Exportación e Inversiones desarrolla numerosas medidas para apoyar la internacionalización del comercio y los servicios.

A través del Programa ICEX Next ofrece asesoramiento especializado y apoyo económico para gastos de prospección, promoción exterior y contratación de personal para el departamento internacional. El número total de empresas españolas suscritas al programa ICEX Next en 2015 han sido 1.421, un 4 por 100 de ellas (59) desarrolla una actividad comercial minorista.

Por otra parte, en 2015, la AEF coordinó con el apoyo de ICEX, la participación agrupada de 14 empresas españolas en la Feria Franchise Expo Paris.

En el sector de la moda, ICEX ha organizado en 2015 doce ferias en Moscú, Seúl, Milán, París, Colonia y Florencia, con la participación en total de 355 empresas españolas del sector.

En el sector de artículos deportivos (ropa y calzado principalmente), en 2015 se llevaron a cabo participaciones en tres ferias celebradas en Munich, Colonia y Friedrischshafen en la que expusieron un total de 71 empresas.

Adicionalmente, ICEX apoyó las ediciones de dos de las ferias más importantes del sector gastronómico y vinos: Salón Gourmets en Madrid, y FENAVIM en Ciudad Real. Además hubo presencia activa en Madrid Fusión, gran evento gastronómico y comercial donde anualmente se ponen en común técnicas gastronómicas y novedades de empresas de alimentación, bebidas y servicios para hostelería.

Por otra parte, en abril de 2014 se lanzó Ventana Global, servicio de información y asesoramiento integral de consultas sobre internacionalización, que proporciona los servicios y programas de apoyo que ofrecen ICEX, ICO, COFIDES, CESCE, CDTI, ENISA y Expansión Exterior, además de los instrumentos específicos de la SEC. El número de consultas resueltas en Ventana Global en 2015 fueron 59.175.

En cuanto a los servicios personalizados, ICEX, a través de la Red de Oficinas Económicas y Comerciales de la SEC, ha ofrecido 3.500 servicios personalizados de asesoramiento a las empresas durante 2015.

A través del Programa eMarket Services proporciona información y asesoramiento sobre cómo utilizar el canal *online* y especialmente los mercados electrónicos B2B y B2C para vender en el exterior. En 2015, además de atender alrededor de 150 consultas y un servicio personalizado sobre esta materia, se celebraron 12 seminarios, con una media de 70 asistentes cada uno. Además, se difunde información útil a través de los portales que dan soporte al programa (<http://www.emarketingservices.es> y www.emarketingservices.com).

En mayo de 2014 se lanzó el nuevo portal www.icex.es, dedicado a empresas españolas con vocación internacional. En 2015 se registraron más de 1.200.000 sesiones.

Además, ICEX proporciona en Internet información sobre España dirigida a visitantes extranjeros y, concretamente, distintas rutas como: rutas de enoturismo (www.winesfromspain.com) y rutas de gastronomía (www.foodswinesfromspain.com, en inglés); el canal específico «Shop, Travel & Dine» que ofrece rutas de mercados, tiendas, festivales gastronómicos, restaurantes y bares de las diferentes CCAA y que recibe una media de 18.000 visitas mensuales con más de 48.000 páginas vistas, sobre todo de EEUU, seguido de España, Reino Unido y Canadá; también ofrecen rutas de moda (www.fashionfromspain.com) que incluyen ▷

datos de localización de tiendas de marcas y diseñadores, y recibe cerca de 68.000 visitas al mes que ven una media de 197.000 páginas, principalmente desde Japón, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, India, México y Portugal, además de España.

11. Línea 10. Formación y empleo

El Centro de Estudios Comerciales del ICEX (CECO) puso en marcha en 2015 un Programa de Formación para Agentes Comerciales *online*. En 2015 se han desarrollado 4 ediciones, con 302 alumnos en total.

Por parte del MEYSS, el Sistema Nacional de Garantía Juvenil tiene como finalidad que las personas jóvenes, no ocupadas ni integradas en los sistemas de educación o formación, puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación o quedar desempleado.

Además, se estableció la «tarifa joven», una bonificación para la contratación indefinida de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que implica para las empresas una bonificación mensual en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social de 300 euros, durante un máximo de seis meses. A 31 de diciembre de 2015, 200.299 jóvenes habían completado su solicitud y 179.161 se encontraban inscritos en el sistema al cumplir con los requisitos establecidos.

En los planes de formación en el ámbito estatal, en relación con las convocatorias que gestiona la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, se formarán en torno a 189.000 participantes en planes de formación y 20.547 participantes en la formación programada para jóvenes menores de 30 años, en todos los sectores de actividad. En relación a las actuaciones desarrolladas en formación para el empleo de oferta, se han desarrollado 4 planes

de formación con una financiación de 11,8 millones y, en concreto, las acciones formativas en la familia profesional de Comercio y *Marketing* han sido 1.244 con 35.711 participantes.

Por otra parte, el sistema de formación para el empleo prevé que las empresas que realicen formación para sus trabajadores podrán bonificarse de sus cuotas a la Seguridad Social por la formación realizada. En la familia profesional de Comercio y Marketing, 97.705 empresas formaron a sus empleados en 28.695 acciones formativas con 341.933 participantes.

En cuanto a las medidas directamente relacionadas con el empleo, el Real Decreto 7/2015, de 16 de enero aprobó la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, que tiene por objetivo garantizar la igualdad en el acceso a servicios de empleo para los ciudadanos de todo el territorio nacional. La cartera está integrada por cuatro servicios de empleo: servicio de orientación profesional, servicio de colocación, servicio de formación y servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.

En relación con las medidas de fomento de la contratación y la flexibilidad en las condiciones de trabajo mediante la simplificación de trámites administrativos en la contratación laboral, el MEYSS ha trabajado en la reordenación normativa de los incentivos a la contratación en relación con la cotización a la Seguridad Social, reuniendo en la modificación de la Ley de Empleo todas las bonificaciones y reducciones que se encontraban dispersas en la normativa.

Además, en 2013, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, estableció una bonificación del 50 por 100 en las cuotas empresariales a la Seguridad Social para comerciantes vinculados al sector turístico que mantuvieran/generaran actividad y empleo de trabajadores con contratos de carácter fijo discontinuo. La medida se prorrogó durante 2014 y 2015 y de acuerdo con ▷

los datos disponibles por el Servicio Público de Empleo Estatal, entre julio de 2012 y mayo de 2015, las empresas se han bonificado por un importe de 37,3 millones de euros y 94.186 personas.

En datos globales el total de contratos comunicados en el año 2015 fue de 18.576.280, de ellos 1.918.208 en el sector comercio, con 1.323.781 en el sector del comercio minorista (el 69 por 100 del sector comercio). Por otra parte, el total de contratos de apoyo a emprendedores comunicados durante el año 2015 fue de 129.385, con 30.335 en el sector comercio (el 23 por 100).

Por último, el total de contratos para la formación y el aprendizaje, por el que los jóvenes pueden acceder a la formación profesional dual, comunicados durante el año 2015, fue de 174.923, de ellos en el sector comercio 50.109, con 42.146 en el sector del comercio minorista (el 84 por 100 del sector comercio).

Hasta el 31 de marzo de 2015 los contratos indefinidos celebrados al amparo de la

denominada «tarifa plana de 100 euros» se beneficiaban de una reducción en la cotización a la Seguridad Social, en el periodo enero-marzo de 2015, fueron 67.254, de los cuales 15.144 se realizaron en el sector del comercio y de estos 7.239 en comercio al por menor (el 47,8 por 100 sobre el total de comercio).

Finalmente, el Real Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, establece una nueva tarifa reducida de cotización a la Seguridad Social para los nuevos contratos indefinidos. Esta medida consiste en que los primeros 500 euros de salario, de cada nuevo contrato indefinido, no cotizarán durante 2 años y las empresas de menos de 10 trabajadores se podrán beneficiar durante 1 año más de una exención sobre 250 euros. En 2015 se han beneficiado de esta medida 118.857 contratos, de ellos 28.906 en el sector comercio, con 19.495 en el sector del comercio minorista (el 67 por 100 sobre el total del comercio).

Álvaro Espina*

LA REFORMA DE LA LEY DE TRABAJO EN FRANCIA

Un caso de estudio

En este artículo se estudia la reforma del marco legal del mercado de trabajo en Francia tal como se encontraba tras la adopción de la Ley El Khomri por la Asamblea Nacional antes de ser examinada por el Senado a partir del 13 de junio, dentro de una dinámica que –de llevarse a cabo los planes propuestos por el Gobierno y por los principales dirigentes de la oposición– conducirá a realizar una reforma integral del Código de Trabajo francés durante el próximo bienio, en coincidencia con los procesos de reformas iniciados en Italia y otros países de la eurozona, lo que abre la posibilidad de buscar el reforzamiento mutuo de todas ellas coordinando las diferentes iniciativas, dando con ello un primer paso hacia la regulación básica del trabajo común para toda la UEM.

Palabras clave: mercado de trabajo, contrato único, reformas laborales.

Clasificación JEL: E20, J20, J68, O52.

1. Introducción: la arquitectura de una reforma integral

El doce de mayo de 2016 la moción de censura presentada por los grupos parlamentarios de la derecha contra la reforma de la Ley de trabajo del Gobierno Valls («Ley El Khomri») no obtuvo en la Asamblea Nacional de Francia más que 246 votos –de los 288 necesarios–, por lo que la Ley se consideró automáticamente aprobada y continuó su tramitación en el Senado, dado que el Gobierno había comprometido la confianza de la cámara en la adopción de esta reforma, poniendo en juego por cuarta vez durante la legislatura actual el artículo 49.3 de la Constitución, según el cual en estos casos el fracaso de la moción de censura significa la

aprobación de la ley sin necesidad de completar los trámites del debate parlamentario (que habría requerido examinar y votar más de cinco mil enmiendas).

Se abrió con ello el último acto de un debate iniciado casi un año antes, desencadenado por la publicación el 15 de junio de 2015 de un artículo en *Le Monde* firmado por dos juristas franceses del máximo prestigio –Roger Badinter y Antoine Lyon-Caen– titulado *Pour une «Déclaration des droits du travail»*, en el que, a la vista de la complejidad creciente de la legislación laboral (que actualmente contiene en torno a 8.000 artículos) proponían una reforma integral del Código de Trabajo francés que permita a la larga poner a disposición de trabajadores y empresarios y de todas las partes interesadas modelos de contrato de trabajo informatizados basados en principios claros y fácilmente comprensibles para todos los ▷

* Consejero Técnico. Dirección General de Política Económica.
Versión de mayo de 2016.

firmantes. Para llegar a ese punto la arquitectura de la reforma propuesta debería realizarse en tres niveles: un primer bloque, al que denominaban «Principios esenciales del derecho del trabajo», para establecer los derechos fundamentales del «orden público social» a respetar por todos en cualquier caso; un segundo bloque estableciendo los ámbitos que pueden ser objeto de negociación a nivel de rama o de empresa y las modalidades de articulación entre ellos, y un tercer bloque estableciendo las disposiciones aplicables en caso de ausencia de acuerdos. En su artículo, desarrollado enseguida en el libro *Le Travail et la loi*, presentaban ya una propuesta del primer bloque, distribuido en cincuenta artículos¹.

El Gobierno Valls asumió la idea y nombró a Roger Badinter (expresidente del Consejo Constitucional y exministro de Justicia) presidente de un comité para elaborar el informe sobre los principios esenciales del derecho del trabajo francés actual. Este informe, presentado el 25 de enero de 2016², contiene la práctica totalidad de los principios de la propuesta inicial con algunos añadidos y matizaciones. Los documentos preparatorios de las otras piezas del programa de reforma serían preparados igualmente por comités de expertos de reconocida solvencia. El calendario previsto establecía que la reforma quedase completada en dos años.

2. La interferencia de la «Ley Macron»

Al margen de esta estrategia de reforma integral de la legislación de trabajo la Asamblea Nacional francesa venía tramitando desde el 11 diciembre de 2014 el proyecto de ley «Para el

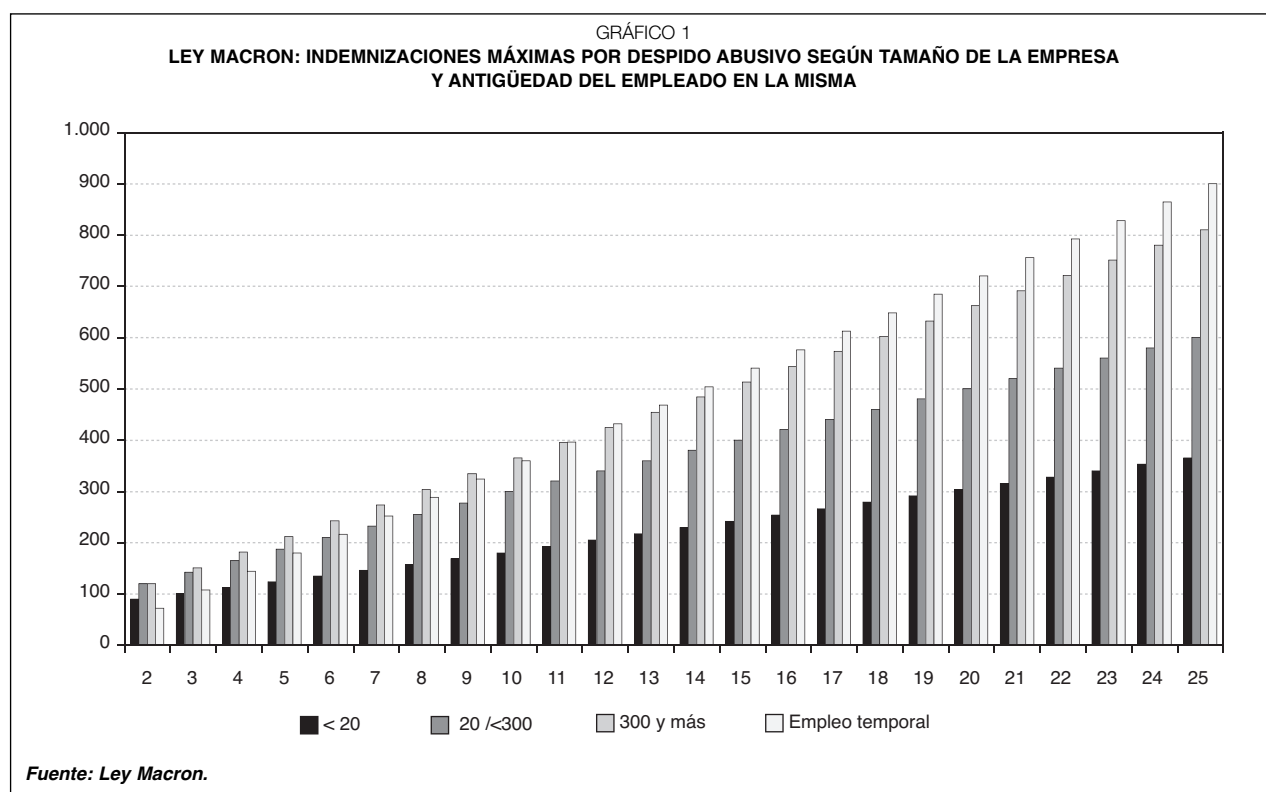
Crecimiento y la Actividad», presentada a iniciativa del ministro de Economía Emmanuel Macron, cuyo título III (Trabajar) contenía inicialmente 34 artículos modificando aspectos puntuales de la legislación laboral, siete de los cuales se refería a la «seguridad en el empleo». La versión final, adoptada el 10 de julio de 2015 contenía 46 relacionados con esa legislación, habiéndose incorporado uno (el artículo 266) que modificaba la estructura de la indemnización por despido «abusivo», cuyo alcance requiere considerar el conjunto de las indemnizaciones por terminación de contratos.

En Francia, la indemnización mínima por terminación del contrato de duración determinada es la décima parte de la remuneración total bruta percibida a lo largo del período de contratación (o sea, treinta y seis días y medio por año trabajado). En los de duración indefinida la indemnización mínima por despido justificado para una antigüedad menor de diez años equivale a la quinta parte del salario mensual, o sea, seis días por año trabajado. Para mayor antigüedad, a esa indemnización se agrega otra con 2/15 del salario mensual por año adicional, totalizando diez días/año. Además, el despido debe respetar las formalidades legales, que consisten básicamente en entregar una carta de despido con enumeración exhaustiva de sus causas, y éstas deben ser «serias, genuinas y constatables»³. En ausencia de la misma el despido puede ser declarado injustificado o abusivo por el Consejo de Prud'hommes, ante el cual el demandante debe demostrar las irregularidades formales y/o la ausencia de causa justificada, o bien el empleador demostrar que las causas son reales y serias. Esto es, la carga de la prueba se encuentra repartida entre los dos actores (lo que sucede después de haber forzado la interpretación del Convenio 158 ▷

¹ Disponible en: <http://drh.classe-associes.com/wp-content/uploads/2015/06/D%C3%A9claration-des-droits-du-travail-badinter-lyon-caen.pdf>

² Rapport au Premier ministre. Comité chargé de définir les principes essentiels du droit du travail: <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/6264/master/projet/Conclusions-de-la-mission-de-Robert-Badinter-sur-les-principes-essentiels-du-droit-du-travail-.pdf>

³ Mientras que Alemania solo proscribe la arbitrariedad, Francia exige causa grave. Véase <http://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/rupture-de-contrats/licenciement/>



por la OIT, ratificado por Francia el 16 de marzo de 1989, tras sucesivas amenazas de denuncia)⁴.

El despido declarado abusivo da lugar a «indemnización compensatoria por los daños causados al trabajador despedido». Hasta ahora (desde 1973) la indemnización mínima para empleados con al menos dos años de antigüedad era de seis meses de salario (o sea, tres meses por año trabajado). La Ley Macron modificó estas indemnizaciones fijando tres escalas: una para las empresas con menos de 20 trabajadores, otra para las comprendidas en el tramo 20-299 y una tercera para las de más de 300 empleados. En las pequeñas empresas la escala establecía un máximo de tres meses de salario para quienes hayan trabajado menos de dos años y fijaba un máximo de doce meses para quienes hayan trabajado más de diez años. El umbral inferior aumentaba a cuatro meses en todas las empresas de más de veinte

trabajadores (o sea, dos meses por año trabajado) y el superior alcanzaba los veinte meses en las empresas medianas y los veintisiete en las empresas con más de trescientos trabajadores.

Una vez linealizadas, suponiendo que los máximos se alcanzan a los 25 años de antigüedad, como veía ocurriendo, tales indemnizaciones figuran en el Gráfico 1. En síntesis, a partir del umbral de dos años de antigüedad las indemnizaciones aumentan doce días por año trabajado en las pequeñas empresas, veinte en las medianas y treinta en las grandes, con indemnizaciones máximas de un año, veinte y veintisiete meses, respectivamente. Además, si se ha producido falta de respeto a las formalidades, debe compensarse con un mes de salario.

Debe observarse que la lógica seguida por la «reforma Macron» era inversa a la de los economistas del trabajo *mainstream* (incluyendo entre ellos a Jean Tirole), ya que las indemnizaciones más fuertes se encontraban en este caso durante el primer bienio, moviéndose ▷

⁴ Debe considerarse que los convenios OIT solo pueden denunciarse cada diez años, a partir de la fecha de ratificación.

después con arreglo a una pauta lineal (aunque para desincentivar el despido de los trabajadores mayores su protección se encuentra reforzada, así como la de otros supuestos penalizados, como enseguida veremos). Seguramente la intencionalidad consistía en equiparar el coste de la terminación entre contrato temporal e indefinido, ya que al término de dos años –límite máximo de los primeros⁵– su indemnización es de 2,4 meses de salario, frente a tres meses en el contrato indefinido para las pequeñas empresas y cuatro para las restantes. En el Gráfico 1 la columna de la derecha representa la indemnización que debería abonar la empresa por usar anualidades de empleo temporal en lugar de permanente.

Esto significa que si una pequeña empresa concatena dos empleos temporales de dos años sucesivos, a su término habría pagado 144 días de indemnización, mientras que si hubiera empleado a un indefinido durante cuatro años y tuviera que terminar el contrato, la indemnización habría sido de 113 días (treinta días menos), y en las medianas y grandes empresas las cifras respectivas habrían sido 165 y 181 días. Para la concatenación de tres contratos en seis años, la ventaja para los indefinidos ya aparece en los dos primeros tramos: frente a 216 en la indemnización de los temporales, la de los fijos sería 135 y 210 días en la pequeñas y medianas, mientras que las grandes seguirían quedando por encima (243 días), y solo se equipararían al concatenar más de cinco contratos bianuales (360 días de indemnización), como se observa en el Gráfico 1. Ello se debe a que las fuertes indemnizaciones situadas al comienzo del contrato de empleo indefinido se van absorbiendo y distribuyendo a medida que aumenta la antigüedad, con indemnizaciones marginales prácticamente iguales entre sí pero muy inferiores a las del primer bienio. Esta

es la forma en que la Ley Macron trataba de romper la segmentación.

En general, puede decirse que este y otros intentos de reforma tratan de introducir atajos para neutralizar los efectos restrictivos del Convenio 158 de la OIT. Otras formas de bordearlo consisten en la figura de las «rupturas convencionales» y en la elevación de la indemnización por terminación del contrato temporal, reduciendo en cambio las prohibiciones de utilización de este último. Las primeras⁶ consisten en la ruptura pactada del contrato de trabajo indefinido entre el empleado y el empleador, aplicando las indemnizaciones del despido ordinario (o las pactadas, pero no las del despido abusivo), a través de la firma de una «convención» que debe ser homologada por la autoridad laboral para dar derecho a la prestación por desempleo (con el fin de evitar fraudes al desempleo). Desde que se aprobó esta figura en 2008 su utilización no ha dejado de aumentar: de 190.000 casos en 2009 a 358.000 en 2015⁷, desplazando al despido por causas económicas, aunque representa todavía tan solo una décima parte de las «dimisiones voluntarias».

Además de la protección contra el contrato abusivo, en el caso del contrato indefinido Francia establece garantías adicionales para proteger una lista de situaciones facultando al juez laboral para fijar una indemnización superior (en razón de los daños causados) en caso de falta grave del empleador, como el acoso moral o sexual, el despido discriminatorio (por estado civil, embarazo, licencia de maternidad, responsabilidades familiares, raza, color, sexo, religión, opinión política, origen social, afiliación sindical y actividades sindicales, discapacidad, licencia de adopción y origen étnico), o motivada ▷

⁵ Cuando el trabajador deja definitivamente su puesto de trabajo. Para otras circunstancias, véase la tabla en: <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F31211>

⁶ <http://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/rupture-de-contrats/article/la-rupture-conventionnelle-du-contrat-de-travail-a-duree-indeterminee>

⁷ Véase, http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/01/26/annee-record-pour-les-ruptures-conventionnelles_4853732_3234.html#s714GlvIGamr3mhR.99

por el ejercicio de acciones ante la justicia por no respetar la igualdad profesional entre mujeres y hombres, en contra de la corrupción o por la violación del derecho de huelga, del ejercicio de su mandato por los representantes de los trabajadores o el de una libertad fundamental, así como de la protección particular conferida a ciertos empleados con especiales dificultades de recolocación o con responsabilidades familiares. A todo ello se agregan las circunstancias de nulidad para las empresas de más de diez trabajadores, como el no haber presentado y consultado con el Comité de empresa el plan de despido colectivo, reclasificación de los trabajadores y salvaguardia del empleo. El despido nulo conlleva la readmisión, redimible con un año de salario, además de compensar las pérdidas en que ha incurrido el trabajador. Las dos vías (nulidad, o despido abusivo) son alternativas, no acumulables. Las circunstancias agravantes no.

3. «Contrato único» *versus* Convenio 158 OIT: la inconstitucionalidad de la indemnización por despido de la Ley Macron

Es bien sabido que los economistas del trabajo (y la OCDE) han identificado mayoritariamente el dualismo de la regulación protectora del empleo, con la consiguiente segmentación entre trabajadores temporales y permanentes, como el principal factor causante de las malformaciones en los mercados de trabajo de los países del «cinturón del olivo» (los países mediterráneos del sur, incluyendo a Francia), imputando también a esta dualidad las asimetrías en que incurre la negociación colectiva, ya que generalmente los empleados jóvenes y/o temporales no participan en los procesos electorales ni están afiliados (Miguélez, 1999), mientras que los negociadores persiguen la defensa de los que sí lo hacen que, al encontrarse

protegidos frente a la pérdida de su empleo, no se ven afectados por buena parte de las consecuencias nocivas para el empleo que puedan derivarse de aquella⁸, especialmente en las grandes empresas —que son las que lideran la negociación supraempresarial—, en las que la existencia de un amplio colchón de trabajo temporal (y otro de pymes) amortigua los efectos del ciclo del empleo sobre los empleados permanentes, de modo que reducir ese colchón al mínimo resulta crucial para corregir tales malformaciones.

Alternativamente, los últimos estudios realizados por la Comisión Europea indican que la práctica de la extensión de convenios (que es el vehículo de contagio de acuerdos colectivos no representativos e ineficientes) ha decaído persistentemente a lo largo de la crisis en toda la Unión, al mismo tiempo que se reforzaba la tendencia hacia la descentralización y el predominio de la negociación de empresa. En general, allí donde siguen practicándose los acuerdos supraempresariales alcanzados en los ámbitos superiores no dejan de abrir espacios para que la fijación concreta de los salarios y las condiciones de trabajo se lleven a cabo en la empresa, limitándose a adoptar cláusulas abiertas, simplemente orientativas. En Francia, esto viene regulado por la ley. Además, es cada vez más frecuente la derogación del principio de prevalencia de la cláusula más favorable, en los casos en que se produce concurrencia entre lo que establece el convenio de ámbito superior y el de empresa⁹.

En general, en materia de contratación los análisis de los economistas del trabajo han tendido a alinearse en favor de una propuesta de consenso centrada en el contrato único de trabajo con indemnización creciente a medida que aumenta la antigüedad en el empleo y con topes máximos¹⁰. Tal contrato reuniría aparentemente todas las ▷

⁸ Véase Dolado *et al.* (2016).

⁹ Van Rie *et al.* (2016), p. 215.

¹⁰ Véase la revisión de toda esta literatura en Dolado (2016).

características necesarias para romper el dualismo sin reducir la protección del empleo (aunque redistribuyéndola parcialmente para suavizar la divisoria entre las dos formas de relación laboral). Además, al reducir esa fractura una reforma de esas características induciría probablemente a los negociadores colectivos a tomar en consideración los intereses de todos los trabajadores, y no solo de los permanentes (ya que apenas existiría distinción entre unos y otros, estimulando a una mayor participación de todos en el proceso), con independencia de otros problemas –como el contagio y la extensión de sus efectos a empresas que no reúnen las condiciones para asumir las mismas condiciones que las más productivas–, por lo que ambas reformas deberían realizarse de manera simultánea y coordinada.

Estos análisis detectan también que el dualismo contractual no estriba solo en la cuantía de las indemnizaciones, sino sobre todo en la incertidumbre y la acumulación de costes de transacción derivadas de la litigiosidad en que incurre la terminación de los contratos celebrados por tiempo indefinido (*open-ended*), en relación a la cancelación automática de los contratos temporales (*fixed-term*). A su vez, tal diferencia comporta el despilfarro de la inversión en recursos humanos y aprendizaje realizado en y por los titulares de esta modalidad contractual de una y otra parte de la relación laboral, ya que la legalidad suele limitar la recurrencia de los mismos (especialmente en España), de modo que la empresa –condenada a perder tal inversión–, desiste de realizarla, lo que tiene implicaciones macroeconómicas graves sobre el crecimiento, la innovación y la productividad, además de obliterar toda la vida laboral y familiar del contratado temporal.

El problema de estas propuestas estriba en la falta de consideración hacia las restricciones institucionales derivadas de los convenios OIT y la arquitectura de los principios que ordenan la legislación, la práctica jurisdiccional y

administrativa en todos los países que los han ratificado. En este caso se trata del Convenio 158, sobre la terminación de la relación de trabajo ordinaria, que prescribe el carácter y los principios jurídicos que deben respetar los legisladores de los Estados ratificadores, estableciendo que todo despido debe tener una causa y que, en caso de no estar condicionado a autorización administrativa previa, debe ser revisable ante la jurisdicción, pudiendo el juez declararlo improcedente en caso de que el empleador no pruebe que existe causa que lo justifique suficientemente, según su propio criterio, que no tiene porqué respetar lógica económica alguna. En caso de que la causa de despido sea considerada insuficiente debe producirse la readmisión del trabajador o abonarse una indemnización sustitutoria (con límites fijados por ley, o discrecional), que tiene obviamente naturaleza penal. Lo que sucede es que para determinar esa responsabilidad se ha venido interpretando que el convenio obliga a invertir la carga de la prueba (*onus probandi*). Estos son los principios que rigen en los países del «cinturón del olivo», aunque solo tres de ellos (Francia, España y Portugal) hayan ratificado el convenio, mientras que Italia y Grecia, que no lo han hecho, siguen tradicionalmente el mismo modelo de legislación.

La mayoría de los países de la eurozona disponen de un modelo de regulación laboral contrapuesto al del sur. En ellos el principio de libertad de empresa implica que, a la vista de una concurrencia cada vez más aguda, es el empleador quien planifica y decide acerca del volumen de empleo que necesita y necesitará en el futuro, de acuerdo con su modelo de negocio y de estrategia competitiva, que son cambiantes, respetando en todo caso las restricciones impuestas por el legislador para evitar que el despido viole los derechos de los trabajadores –en ausencia de lo cual el despido puede ser declarado nulo, injusto o arbitrario–. En todo caso, para evitar su nulidad, el proceso ▷

de terminación del contrato debe garantizar que el trabajador es escuchado, personalmente o a través de sus representantes. Estas restricciones van desde las relacionadas estrictamente con los derechos fundamentales y civiles, como sucede en el mundo anglosajón, a una lista mucho más amplia. Merece la pena comparar los casos de Alemania y Francia, cuyas diferencias provienen fundamentalmente del Convenio 158 (no ratificado por Alemania).

En el caso alemán la Ley de protección contra el *Kündigungsschutzgesetz*, o despido improcedente, se aplica exclusivamente a las empresas de diez o más empleados (y en las entre cinco y diez, aunque solo si el contrato es anterior a la reforma de 2003). La ley estipula que un despido no puede realizarse por causas arbitrarias sino que el motivo debe ser el comportamiento del empleado o las necesidades de la empresa, pudiendo el empleado alegar y demostrar la arbitrariedad ante la jurisdicción laboral. En cualquier caso, el despido comporta indemnización, que se sitúa generalmente en torno a quince días de salario por año de antigüedad con un límite máximo de 12 meses de salario, aunque para los mayores de 50 años con 15 años de antigüedad el límite aumenta a 15 meses, y a 18 meses para los mayores de 55 años con antigüedad superior a 20 años. Estas condiciones legales mínimas de terminación pueden ser reforzadas por los convenios colectivos¹¹.

Igualmente, conviene señalar que la diferencia franco-alemana de modelo legal en materia de despido no se debe exclusivamente a tener Francia la condición de país ratificador del Convenio 158 de la OIT, ya que en Suecia, que también lo ha ratificado, las «necesidades de la empresa» se encuentran entre las causas legítimas de despido, considerándose justo el despido derivado de reestructuraciones para mejorar la rentabilidad¹².

¹¹ Véase la base de datos de OIT para más de 90 países: <http://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home>

¹² Véase Norberg *et al.* (2004), p. 260.

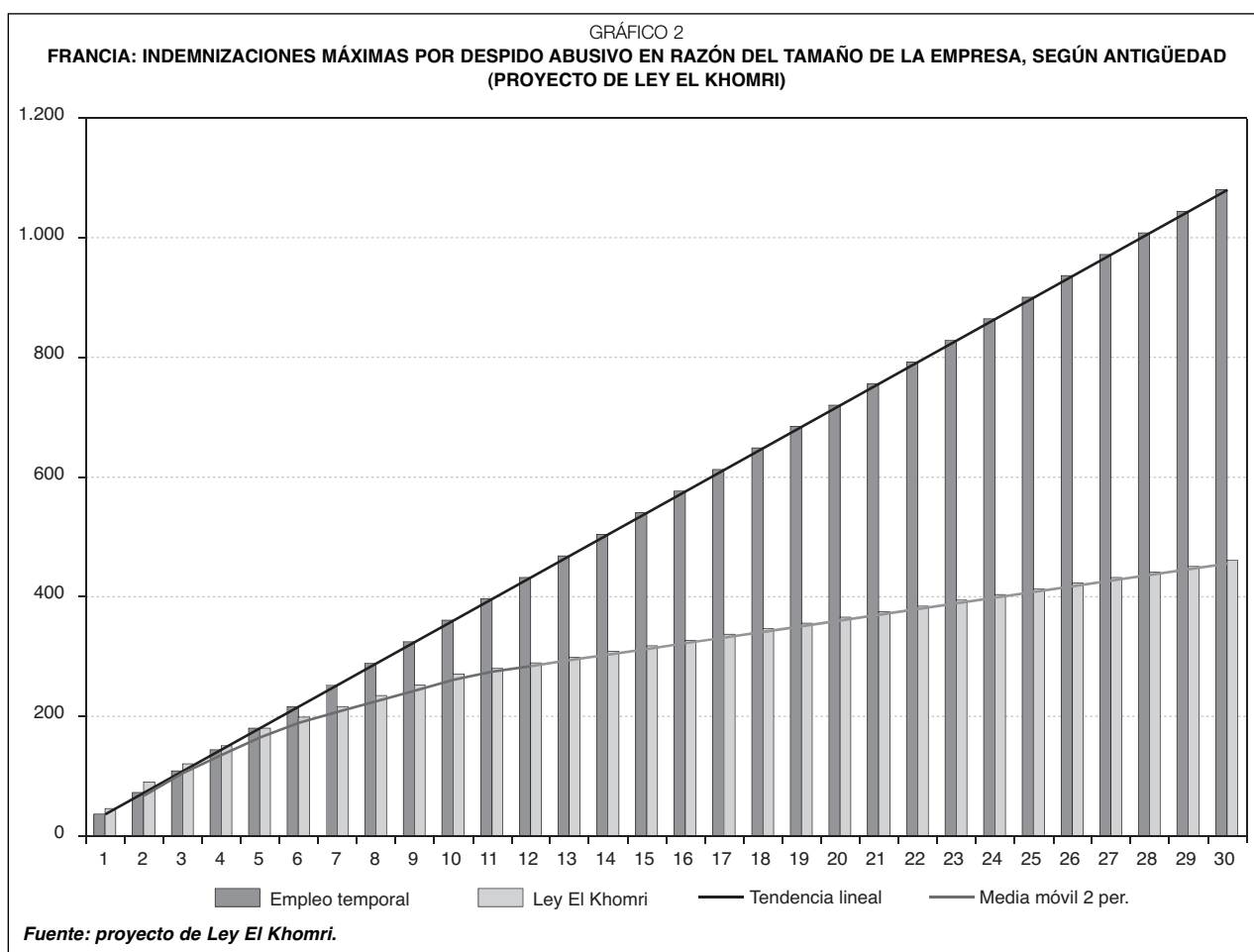
Todo ello pone de manifiesto que las reformas dirigidas a corregir los aspectos disfuncionales de la regulación laboral deben contemplar todas estas restricciones institucionales y abordarlas de forma conjunta, como pretendía hacerse en Francia acometiendo simultáneamente el bloque de la legislación de trabajo. En cambio, las dificultades de las reformas parciales, como la de la Ley Macron, se pusieron de manifiesto al anular, el Conseil Constitutionnel el 5 de agosto de 2015, el nuevo sistema de baremos contenido en la misma¹³. La causa de la anulación es bien sencilla: al haberse mantenido la ficción legal de que la indemnización por despido «compensa por los daños causados al trabajador que experimenta el despido abusivo» —definición que no fue modificada por la reforma parcial, realizada con apremio—, el Consejo consideró que tales daños son independientes del tamaño de la empresa, por lo que el baremo infringe el principio constitucional de igualdad ante la ley.

Esto se debe a que el precepto de que el despido exige causa grave subsistía tras la reforma porque, al seguir anclado en la interpretación más dura del Convenio 158 de la OIT, la ley no dio el paso de adoptar el sistema alemán, que se limita a proscribir el despido arbitrario, considerando que un cambio de estrategia empresarial no lo es, al encontrarse incluido dentro de las «necesidades de la empresa» a que se refiere el propio Convenio, amparadas también por el precepto de la Ley Fundamental alemana que protege la libertad de empresa.

El propósito del Gobierno francés se mantuvo después de la anulación¹⁴, al constatar que el Consejo validó la decisión de poner topes a las indemnizaciones por razones de interés general, aunque no de hacerlo en razón del tamaño ▷

¹³ Véase su comunicado en: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015-715-dc/communiquede-presse.144230.html>

¹⁴ <http://proxypubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/19562.pdf>



de las empresas. Pero las insuficiencias del enfoque reformista en pequeñas dosis se pusieron en evidencia, ya que la estructura jurídica del despido es tan compleja en Francia¹⁵ que unas piezas se superponen y pueden funcionar como complementarias o sustitutivas de las otras (con motivos alternativos como la discriminación de carrera, el hostigamiento, la pérdida de oportunidades en el mercado de trabajo o el riesgo de desempleo), por lo que el empresario no contempla otra posibilidad de reforma que la denuncia del Convenio 158 de la OIT¹⁶, aunque en realidad la ley podría hacer

una interpretación menos estricta del mismo, como sucede en Suecia.

El proyecto de ley presentado por la ministra El Khomri eliminó las tres escalas de indemnización¹⁷ y estableció una sola que mantiene para todas las empresas la cuantía para una antigüedad inferior a dos años aplicada anteriormente a las pequeñas, elevando algo las indemnizaciones de estas empresas para antigüedades superiores y reduciendo los de las otras: un mes por año trabajado hasta los cinco años, 18 días por año, hasta los diez, y 9,5 días a partir de entonces, hasta alcanzar un máximo de 15 meses (455 días).

Estos techos no son aplicables si el trabajador ha sufrido acoso o discriminación. En el ▷

¹⁵ Véase una síntesis en: <http://conseillerdusalarie.free.fr/licenciement-nul-injustifie-irregulier.php>

¹⁶ http://www.lemonde.fr/emploi/article/2014/10/30/pierre-gattaz-appelle-la-france-a-sortir-de-la-convention-de-l-oit_4515735_1698637.html. Véase su propuesta previa de contrato único «securitizado», cuya ruptura depende de los resultados de la empresa, en: http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/le-cdi-securise-de-pierre-gattaz-est-il-un-cdd_1750962.html

¹⁷ Para *L'Express* esto implica que las beneficiarias de la derogación del Consejo Constitucional son las grandes empresas: http://len-treprise.lexpress.fr/rh-management/droit-travail/le-bareme-d-indemnitees-aux-prud-hommes-de-la-loi-el-khomri-re lance-la-polemi-que_1764615.html

Gráfico 2 se supone que el máximo se alcanza a los treinta años y la escala completa se compara con el coste de las indemnizaciones por trabajo temporal. A partir de doce años el coste de la indemnización del trabajo temporal es un 50 por 100 mayor que el del permanente y a partir de veinte años lo duplica. La progresión indemnizatoria a medida que aumenta la antigüedad tiene un perfil parecido al de una curva logarítmica suavizada (como se observa en la línea de medias móviles de dos términos que se superpone a su gráfica), con el punto de mayor inflexión en torno a los diez años, la indemnización por año pasa de 45 días los dos primeros, a 30 los tres siguientes, 18 los cinco subsiguientes y 9,5 días por año trabajado a partir del año undécimo¹⁸. Finalmente, el tope máximo propuesto en Francia coincide con la media de los tres topes establecidos en Alemania, aunque en el caso alemán la indemnización es lineal: quince días por año trabajado (que equivale a la media francesa). En suma: quince días por año con límite de quince meses parece haberse convertido en la norma franco-alemana.

4. La Ley El Khomri y la recuperación de la idea de reforma integral

En cualquier caso, la frustración de la experiencia de reforma parcial de la Ley Macron tuvo la virtud de acelerar el proceso de reforma integral del derecho del trabajo francés que venía preparándose en paralelo. En la primera ley de reforma presentada el mes de marzo de 2016, además de los topes indemnizatorios ya

examinados, sus principales líneas pueden sintetizarse así¹⁹:

- Primacía del acuerdo de empresa en materia de jornada como principio de derecho común. Con ello trata de solventarse el problema plantado por la contradicción entre las dos leyes Aubry, la primera de las cuales autorizaba la negociación de su aplicación en la empresa y la segunda imponía una forma de hacerlo, incluso allí donde se había acordado una fórmula alternativa. Esto último fue declarado inconstitucional, fijando con ello un primer límite a las facultades de regulación de la negociación colectiva, que en Francia son muy amplias (Rojot, 2004), al no contar con la salvaguarda del Convenio 154 de la OIT²⁰.
- Clarificación de las causas del «despido económico» para la interpretación judicial, subdividido en tres supuestos: «dificultades económicas», «cambios tecnológicos» o «reorganización de la empresa necesaria para salvaguardar su competitividad».
- La ley establece una «cuenta personal de actividad» (CPA) para implantar la «seguridad social profesional», que irá contabilizando todos los derechos individuales, con independencia de cuál haya sido la condición del sujeto a lo largo de su vida activa.
- Los convenios deberán contar con representatividad mayoritaria. Los sindicatos firmantes deben representar al menos al 50 por 100 de los asalariados. Si solo cuentan con el apoyo de sindicatos que representen al 30 por 100 de los asalariados, estas organizaciones podrán solicitar una consulta a los asalariados ▷

¹⁹ http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/02/18/reforme-du-droit-du-travail-myriam-el-khomri-n-exclut-pas-le-recours-au-49-3_4867174_823448.html#mu8OsFwMRI3OmPrL.99

²⁰ Además, la legislación protectora del empleo en Francia anterior a la Ley Macron ya resultaba menos disfuncional que la española, como observaron Bentolila, Cahuc, Dolado y Barbançon (2010), cuyo modelo permite comparar los efectos combinados de la asimetría en las indemnizaciones por despido y en la regulación de los contratos temporales entre España y Francia. Su calibración permite inferir que, de haberse aplicado la misma legislación protectora del empleo en los dos países España habría evitado el 45 por 100 del crecimiento del desempleo durante la crisis.

¹⁸ Antes de la reforma, la indemnización media era de un mes por año trabajado, lo que se mantiene casi igual hasta los diez años, reduciéndola a partir de esa antigüedad. Según una encuesta reciente, para las empresas de más de 11 trabajadores con antigüedad entre dos y cinco años la indemnización media era de ocho meses, y para más de veinte años, de quince meses, que se convierten ahora en el límite.

para validarlo en forma mayoritaria y darle eficacia general en el correspondiente ámbito.

- Por lo que se refiere a la representatividad de las asociaciones de empleadores, se encuentra planteado el contencioso acerca de la ponderación de la representatividad por número de empresas y por número de trabajadores. El Consejo Constitucional ha interpretado que una empresa debe contar con un voto. La propuesta de las grandes empresas para aplicar la Ley Rebsamen (sobre diálogo social)²¹ es que el número de empresas se pondere con el 20 por 100 y el de trabajadores con el 80 por 100, lo que es rechazado por la patronal de las pequeñas²².

Estas son las medidas inmediatas, para cuya adopción el Gobierno anunció, a la vista de las resistencias encontradas, estar dispuesto a comprometer la confianza ante la Asamblea Nacional de acuerdo con el artículo 49.3 de la Constitución²³. Junto a ello, la propuesta de Ley El Khomri incluía en su preámbulo la transcripción de la propuesta de principios esenciales de derecho del trabajo, elaborada por la Comisión Badinter, que contiene 61 artículos, estableciendo que su contenido entraría en vigor un año después de su aprobación. Este preámbulo sería retirado después durante la tramitación parlamentaria, manteniendo sin embargo el plazo de dos años para completar la reforma integral, que según esta propuesta debería inspirarse en tales principios, por lo que conviene resumir seguidamente sus principales novedades²⁴.

²¹ Que entra en vigor en enero de 2017. Síntesis en: http://lentreprise.lexpress.fr/rh-management/droit-travail/loi-rebsamen-les-15-mesures-a-connaître_1713309.html

²² A través de la UPA, dominante entre las empresas con menos de 11 trabajadores: <http://social.blog.lemonde.fr/2016/02/04/linsoluble-reforme-de-la-representativite-patronale/>

²³ Que permite aprobar una ley sin votación específica, a menos que prospere una moción de censura:

https://fr.wikipedia.org/wiki/Article_49_de_la_Constitution_de_la_Cinqui%C3%A8me_R%C3%A9publique_fran%C3%A7aise y http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2016/02/18/20002-20160218ARTFIG_00059-reforme-du-droit-du-travail-el-khomri-n-exclut-pas-un-passage-en-force.php

²⁴ La declaración figuraba como preámbulo del nuevo Código de Trabajo título I, capítulo I, artículo 1 de la Ley Khomri, cuyo capítulo II crea la Comisión para la refundación de código en un plazo de dos años: http://s1.lamde.fr/mmpub/edt/zip/20160308/133027/projetdeloi_17-fev-2016.pdf#page=1

En lo que se refiere al despido, el Informe Badinter sintetizaba la legislación francesa actual en seis grandes principios (artículos 24 a 29): derecho a rescisión del contrato; plena libertad para hacerlo por parte del empleado; necesidad de justificación por parte del empleador; audiencia al empleado o a sus representantes, y obligación de realizar esfuerzos previos de reclasificación, de preaviso razonable y de indemnización.

En relación con la negociación colectiva, la síntesis de la Comisión Badinter incluye siete principios (artículos 51-57): concertación «inter-profesional» en materia de normativa laboral; derecho a la negociación colectiva de buena fe; establecimiento por ley de las condiciones de representatividad requeridas para la validez de los acuerdos y de las condiciones y límites en que el convenio de nivel inferior puede disponer de materias reguladas por ley o convenio de nivel superior; capacidad de extensión del convenio por la autoridad pública; unidad de convenio para todos los empleados de la empresa e incorporación de sus cláusulas al contrato de trabajo individual, y aplicación de la cláusula más favorable de las normas concurrentes o del contrato individual, en caso de conflicto y excepto cuando la ley disponga otra cosa.

Puede decirse que la propuesta inicial de Badinter y Lyon-Caen iba más allá en esa dirección, aligerando la carga regulatoria. Sobre el despido (artículos 25-30) las diferencias ya eran apreciables: los principios exigen que sea «justificado», mientras que la Declaración reclamaba solo que el empleador «disponga de un motivo» para hacerlo. La obligación de «realizar esfuerzos previos de reclasificación» no aparece en esta última (ni en el proyecto de reforma El Khomri), como tampoco que la indemnización sea exclusivamente la prevista por la ley. La Declaración señalaba también (artículo 49) que las reglas de prueba en materia de discriminación se adaptarán a la situación del ▷

asalariado. Sin embargo, las diferencias fundamentales se encuentran en los principios sobre libertades y negociación colectiva, que la Declaración sintetiza en sus dos últimos artículos (49-50), mientras que a los principios dedican catorce artículos, siete para cada uno de estos aspectos (44-57).

En materia de despido, la «causa justificada» de los principios se opone al esquema alemán de proscripción de la arbitrariedad (que no existe cuando hay «necesidades de la empresa»), que en cambio sí cabía en la Declaración. Esto plantea el problema de la inversión de la carga de la prueba, derivada del Convenio 158 de la OIT que, de no modificarse o ser denunciado por los Estados ratificadores, dificulta extraordinariamente la generalización del principio alemán en toda la eurozona. De hecho, en la primera propuesta de principios básicos realizada por Badinter y Lyon-Caen, la carga de la prueba se remitía a cada una de las causas alegadas para el despido (por ejemplo, en el caso de acoso sexual, la presunción en favor de quien la alega es lo que establece la Ley de igualdad española y la directiva europea)²⁵, pero no se admitía la presunción general de que todo despido es improcedente o abusivo mientras no se demuestre lo contrario, que suele ser la regla judicial apoyada en una interpretación ultranquista del Convenio 158.

Probablemente el aspecto en que la deliberación pública sobre la reforma se encuentre más avanzada en Francia sea el de la reestructuración integral de la regulación de la negociación colectiva, que ha sido ya objeto de otros informes: uno oficial, denominado *Informe Combrexelle* (2015), y otro avalado por un prestigioso instituto privado de orientación liberal-reformista. El primero resulta perfectamente

complementario con los de Badinter *et alia* porque la estrategia de simplificar al máximo la normativa pública vinculante *erga omnes* precisa, además de definir las reglas de representatividad, de una delimitación mucho más amplia del espacio dejado a la negociación colectiva, acompañada de normas claras de representatividad, alcance vinculante, prelación y jerarquía normativa, así como de las normas aplicables por defecto o «en ausencia de pacto» en las materias delegadas directamente por la ley para su concreción en la negociación colectiva.

El Informe Combrexelle indica expresamente que ampliar el marco de esta última no implica necesariamente reducir el de la ley sino todo lo contrario, ya que las relaciones entre la norma general, los acuerdos y los contratos requieren una normativa muy precisa que establezca entre otras cosas el margen de manobra de que disponen los negociadores en los distintos ámbitos y muy especialmente los órganos de representación en la empresa, por completo incompatible con la plena autonomía que parece inferirse del Convenio 154. Los principales objetivos de la reforma deberían ser básicamente, según el texto del propio informe²⁶:

- «...Clarificar y ampliar el campo de la negociación colectiva en el ámbito de las condiciones y el tiempo de trabajo, del empleo y de los salarios, dando prioridad en todas estas materias al acuerdo de empresa sobre los de rama o ámbito superior».
- «Definir la misión conferida a los acuerdos de rama, precisando su carácter supletorio, aplicable en ausencia de convenios de empresa, orientando sobre la negociación en las pymes... (pero no imponiéndose sobre ellas)».
- «Generalizar el principio del acuerdo mayoritario de empresa a partir de 2017».

²⁵ En general, en la lesión de derechos fundamentales nuestro Tribunal Constitucional afirma: «a prevalencia de los derechos fundamentales del trabajador y las especiales dificultades probatorias de su vulneración... constituyen las premisas bajo las que la jurisprudencia constitucional ha venido aplicando la específica distribución de la carga de la prueba» (STC 90/1997, de 6 de mayo).

²⁶ Véase la síntesis del mismo en: http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2015/09/synthese_combrexelle.pdf

- «Asimilar los convenios de grupo a los acuerdos de empresa, permitiendo en este caso que estos convenios organicen la articulación de los acuerdos de grupo, empresa y establecimiento».

- «Otorgar carácter normativo a los «dispositivos territoriales negociados»²⁷, delimitando con precisión las materias y los límites a que deben someterse».

Ya el primero de estos objetivos señala una profunda diferencia entre la práctica negociadora vigente y la que se derivaría de la reforma. Frente al precepto general de aplicación en cada caso de la norma más favorable (ya se trate de la negociación articulada o en cascada), el principio de inversión de la jerarquía normativa implica que, después de la ley, la norma aplicable en las cuatro materias de especial relevancia –condiciones, tiempo de trabajo, empleo y salarios– es siempre la más próxima al contrato de trabajo individual (esto es, el convenio de grupo/empresa/establecimiento) y, solo en su defecto, el acuerdo supraempresarial, que no puede en ningún caso vaciar de contenido la negociación de empresa en esas cuatro materias. Eso mismo sucede también en Alemania, en donde a esta regla general se la denomina «principio de especialidad» (Sachet, 2004/34).

La necesidad de invertir la jerarquía y prelación de los acuerdos emanados de la negociación colectiva en Francia ha sido desarrollada en paralelo por el informe del Institut Montaigne (2015)²⁸ y se corresponde con una tendencia

²⁷ Se trata de acuerdos de tipo «cuadernos de buenas prácticas negociadoras», aplicables como orientación de las relaciones de empleo en un ámbito territorial, solo vinculantes cuando se materializan en un acuerdo colectivo (o en una decisión de la empresa, en el caso de las empresas más pequeñas). La crítica más radical denomina a estos dispositivos «trampas» o «timos» legislativos (*arnaques*). Según el movimiento *Ensemble*, el informe está plagado de ellas: <https://www.ensemble-fdg.org/content/rapport-combrexelle-une-pedagogie-de-larnaque-avec-le-mode-demploi-legislatif>

²⁸ Uno de sus autores, Franck Morel, desarrollaba sus argumentos en: <http://www.lesechos.fr/economie-france/social/021641277124-franck-morel-il-faut-viser-linversion-de-la-hierarchie-des-normes-pour-privilegier-lentreprise-1194830.php?D2DcsKzA4pEYeU3A.99>. Esta es también la norma vigente en Bélgica (Engels-Salas, 2004/71).

ampliamente dominante en Europa durante el último decenio (Eurofound, 2015) por lo que resulta probable que la mayoría de los países de la UEM estén dispuestos a apoyar que una norma europea lo establezca así con carácter vinculante.

5. Una evaluación de la estrategia de reforma laboral Valls-Khomri

Esto significa que el debate general sobre la ley de trabajo ya se está realizando en Francia y proseguirá previsiblemente durante el próximo bienio, cualquiera que sea el resultado electoral de 2017, lo que ya ha tenido el efecto de producir una fragmentación considerable en el espacio político de la izquierda, de consecuencias impredecibles²⁹.

La estrategia francesa de reforma de la legislación de trabajo es, en cualquier caso, un banco de pruebas para extraer enseñanzas acerca del modo de realizarlas. Una síntesis de los análisis contenidos en la prensa especializada³⁰ detecta las siguientes insuficiencias.

1. En contra del propósito inicialmente anunciado de acometer una reforma integral paso a paso y bien fundamentada, se incorporaron impremeditadamente reformas parcelarias inconsistentes con la sistemática del marco regulatorio vigente, sin cambiarlo, lo que impulsó una dinámica imperiosa de corregir sobre la marcha los tropiezos inherentes a esta forma de proceder (por anulación del Tribunal Constitucional de la cláusula indemnizatoria de la Ley Macron). ▷

²⁹ Véase: http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/02/24/trop-c-est-trop-la-charge-de-martine-aubry-contre-francois-hollande-et-manuel-valls_4870719_823448.html#m1iYtOHcwwqPipaW.99, junto al manifiesto contra las reformas del gobierno Valls en: <http://sortir.delimpasse.fr/>, y la generalización del debate antes de presentar la ley: http://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2016/02/22/code-du-travail-la-reforme-en-debats_4869796_3232.html

³⁰ Sintetizadas en: http://www.huffingtonpost.fr/2016/03/13/loi-travail-trois-faux-pas-gouvernement_n_9415838.html?utm_hp_ref=loi-travail

2. Aumentó la fragilidad política y la pérdida de apoyos sociales y parlamentarios, derivadas de la persistencia de problemas que ya se habían considerado resueltos.

3. El Gobierno demostró su debilidad amenazando con comprometer la confianza del ejecutivo ante el legislativo por segunda vez en un año.

4. Finalmente, tras las movilizaciones sociales y mediáticas³¹, el Gobierno exhibió su debilidad ante los interlocutores sociales y ciudadanos aceptando retirar elementos de la reforma que se habían comprometido como irrenunciables para alcanzar acuerdos con el sindicato afín, por lo que la medida fue tildada de sectarismo.

Pese a lo cual, el espíritu de la propuesta original se mantuvo³², aunque realizando cinco grandes «arbitrajes», el principal de los cuales consiste en convertir en orientativos los baremos indemnizatorios, deslegalizando la concreción de las cifras para regularlas a través del desarrollo reglamentario³³, entre otras modificaciones menos sustanciales³⁴.

³¹ *Le Monde* hizo inventario periódico del conjunto de manifiestos aparecidos, y de los debates en favor y contra la ley: http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/02/22/code-du-travail-la-reforme-en-debats_4869796_3232.html. Tras las cesiones del Gobierno, la patronal centró su posicionamiento en tres medidas: la supresión del mandato sindical para negociar con las microempresas en que no hay representante, la cuenta personal de actividad (CPA) y el aumento de las cotizaciones de los contratados temporales (CDD). La amenaza latente consistió en abandonar la mesa que negocia equilibrar las cuentas del seguro de desempleo, aunque en caso de desacuerdo el Gobierno lo regula de forma heterónoma.

³² Vid http://s1.lemde.fr/mmpub/edt/zip/20160308/133027/projet-deloi_17-fev-2016.pdf#page=1

³³ Los cinco «arbitrajes» son sintetizados en : http://lentreprise.lexpress.fr/rh-management/droit-travail/loi-travail-les-cinq-arbitrages-cles-du-gouvernement_1791159.html

El texto reformado del artículo 30 reza: «Ce sera toujours au juge de décider du montant de l'indemnité dans le cas d'un licenciement abusif, à partir d'un barème qu'il pourra ou non appliquer».

³⁴ Vid: http://s1.lemde.fr/mmpub/edt/zip/20160318/101859/projet-deloi_imprimable_14-mars-2016.pdf, en donde se realiza la comparación detallada entre la propuesta original (nota anterior) y los cambios. El ministro de Finanzas, Michel Sapin justificó estos últimos explicando que la reforma Hartz-Schröder tampoco se hizo de una sola vez, sino a lo largo de diez años y que el estado de la economía francesa no requiere reformas brutales. (Anne-Sylvaine Chassany, «French finance minister hits back at critics of gradual reform», *FT* 3/04/2016). Philippe Aghion, en cambio, piensa que el fracaso se debió a plantear reformas estructurales profundas a final del mandato «La France est réformable», *Les Echos*, 21/03/2016.

No se abandonó, sin embargo, la introducción de un tipo de «acuerdo ofensivo», que permite a las empresas ajustar su organización para «preservar y desarrollar el empleo» mediante un acuerdo mayoritario que tiene preferencia regulatoria sobre el contrato, aunque el salario base mensual no puede ser reducido (sí, en cambio, las primas). Los trabajadores que no acepten este tipo de acuerdos pueden ser objeto de un despido por motivos específicos (equivalente a causa económica de despido individual, no abusivo), que abre paso a la situación legal de desempleo.

Para los observadores de la OFCE³⁵, el enfoque introducido por las cesiones del Gobierno podría incluso evitar una nueva declaración de inconstitucionalidad puesto que, al no haberse abordado todavía el cambio de la estructura general de la ley, alguna de las medidas parcelarias inicialmente propuestas podría haber infringido la jerarquía normativa establecida en otras normas y chocar con la definición del despido y la sistemática jurídica preexistente. No obstante lo cual, el Gobierno reintrodujo los umbrales de tamaño en el trámite parlamentario, aplicándolos en este caso, no a la cuantía de las indemnizaciones, sino a la definición del despido por causas económicas, que aparecen cuando se registra:

«...reducción significativa de la cifra de negocios, en comparación con el mismo período del año anterior (durante un trimestre, al menos, para las empresas de menos de 11 asalariados; dos trimestres consecutivos para las de 11 a 49 asalariados; tres trimestres para las de 50 a 299 asalariados, y cuatro trimestres para las que cuentan con más de 300 asalariados); pérdidas de explotación durante un semestre (pudiendo quedar reducido a un trimestre por acuerdo colectivo); degradación importante de la tesorería o de cualquier otro elemento que ▷

³⁵ Véase el análisis de su director, Xavier Timbeau en: http://www.huffingtonpost.fr/2016/03/14/loi-travail-syndicats-medef-patrons_n_9460250.html?utm_hp_ref=france

justifique las dificultades; mutaciones tecnológicas, reorganizaciones de la empresa necesarias para salvaguardar la competitividad o cese de la actividad».

Ya quedó dicho que no cabe imputar estrictamente al artículo 4 del Convenio 158 de la OIT la autolimitación francesa de la interpretación del despido justificado, ya que el texto literal del mismo establece que las «necesidades de funcionamiento de la empresa» son causa justificada, expresión que ya figura en la legislación alemana. Cabe apelar a las «necesidades asociadas a la innovación de producto o de proceso», que constituyen actualmente la principal vía de dinamización, tanto a escala micro como macroeconómica, como ya reconoce la legislación sueca³⁶.

En el transcurso del debate parlamentario el Gobierno Valls planteó también la necesidad de elevar la fiscalidad de los contratos de duración determinada, lo que fue considerado por los empresarios como una declaración absolutamente inaceptable, por lo que el Gobierno decidió abandonar la propuesta para no perjudicar las conversaciones de diálogo social entabladas para la reforma del seguro de desempleo (Unedic), aunque la técnica seguida para limitar la extensión de la contratación temporal consiste, tanto en Francia como en Italia, no tanto en prohibir la recontractación como en mantener un elevado coste indemnizatorio del contrato con duración determinada.

En Francia, la indemnización mínima al término del contrato temporal es tan elevada (treinta y seis días y medio por año trabajado, como ya se dijo), que no se considera necesario prohibir su reutilización por parte de la empresa, incluso con el mismo trabajador, una vez transcurrido un plazo prudencial. Esto permite a la empresa familiarizarse con el trabajador y recuperar el esfuerzo de formación invertido en él, y al trabajador reutilizar su experiencia específica.

³⁶ Pese a que Suecia sí ha ratificado el Convenio: 158 Norberg *et al.*, (2004/260).

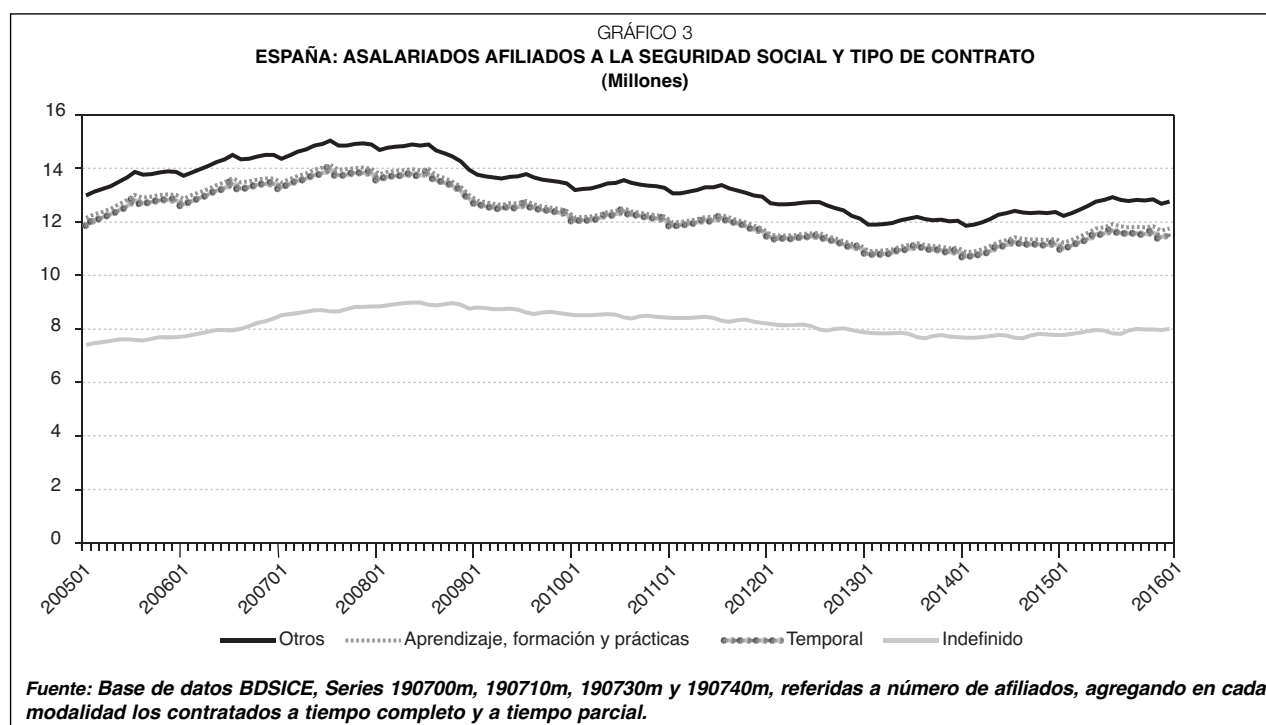
De hecho, el porcentaje de recontractación del mismo trabajador no ha dejado de aumentar hasta situarse en el 70 por 100 del total de la contratación temporal (excluidos los contratos de interinidad) y tan solo la recontractación realizada por el último empleador se eleva ya a la mitad de estos contratos³⁷, lo que contribuye a romper la precariedad y facilita la integración final de los contratados temporales y su conversión en trabajadores permanentes de la empresa.

Además, la vía alternativa para controlar la utilización del contrato temporal consiste en poner límite al porcentaje de horas contratadas, que puede ir reduciéndose a medida que lo hagan los datos medios del grupo de países que se toman como referencia. De hecho, una política aconsejable a la vista de la experiencia circundante consiste en ir aumentando las limitaciones al porcentaje de horas contratadas en régimen de duración determinada al tiempo que se suavizan las restricciones legales existentes para la recontractación de trabajadores que ya han tenido contrato temporal con la misma empresa, dada la evidencia observada en Francia —y la constatación contrafactual en el caso español, en donde la fuerte intensidad restrictiva con que se regulan estos contratos no ha impedido su proliferación—. Cabe señalar que España se distancia mucho de los estándares vigentes en la OCDE (2014)³⁸, en donde ocupa el séptimo lugar por número de restricciones a la contratación temporal dentro del área³⁹, lo que se traduce en una constante rotación de trabajadores que merma la acumulación de experiencia y daña sus posibilidades de conversión en permanentes. ▷

³⁷ http://www.lemonde.fr/emploi/article/2016/02/10/la-reembau-che-a-paris-le-pas-sur-l-emploi_4862912_1698637.html#q1YbmKxdPKWPzFZx.99

³⁸ Como se observa en los pares de columnas 14 a 17 de la figura 5 de ese informe.

³⁹ Véase OCDE (2013), p. 88. En cambio, Alemania ocupa el sexto lugar en el otro extremo de este gráfico, minimizando las restricciones, aunque eso no agudiza la segmentación porque la protección del empleo permanente es allí muy inferior. La combinación de ambas políticas arroja el resultado de que la utilización del empleo temporal en Alemania es inferior a la de Francia (*op. cit.*, gráfico IV.6).



El caso de referencia es Italia, en donde la reforma Renzi (denominada *Jobs Act*) aplicó esta forma alternativa de limitación a través del Decreto-Ley Poletti (DL 34/2014) de 12 mayo de 2014, arrancando con un límite de temporalidad en la empresa individual del 20 por 100, aplicable a partir de enero de 2015 a las empresas con más de cinco trabajadores. La finalidad de la reforma consiste precisamente en detener la tendencia al crecimiento de la misma, que pasó de representar el 10 por 100 del total del empleo asalariado en 2000, a situarse casi en el 15 por 100 en 2015, aunque en el caso de los asalariados menores de 25 años la cifra supera el 50 por 100, como sucede en el conjunto de la eurozona, siendo esta cifra ampliamente superada por Francia y sobre todo por España, en que alcanzaba el 65 por 100 en 2014 (Antonin, 2014). En cualquier caso, la comparación entre los casos de Alemania, Francia e Italia y la situación española –cuyas tasas de utilización del contrato temporal duplican a las de aquellos países⁴⁰ (y que,

tras el descenso del período de crisis, parece estar volviendo a aumentar, como se puede ver en el Gráfico 3)– indica claramente que la regulación restrictiva debe orientarse a limitar el uso en lugar de prohibir la recontractación.

6. ¿Es necesario coordinar las reformas laborales de la eurozona?

En el fondo de todas estas dificultades (como de las que aparecen en Italia y otros países en los que las reformas resultan igualmente imprescindibles) se encuentra la insuficiencia del marco institucional de la UEM, que abordó la regulación común de todos los mercados excepto el de trabajo, siendo así que la moneda única no es posible sin la existencia de un mercado de trabajo común (Mundell, 1961). La percepción ciudadana de que las reformas laborales de los países del cinturón del olivo se están llevando a cabo como resultado de una presión espuria desde Alemania y los países centrales resulta inevitable porque, no siendo cierta, nadie la oculta y todos actúan como si así fuera. ▷

⁴⁰ Véase OCDE (2015), p. 30. En el 4º trimestre de 2015 la proporción de empleo temporal en España equivalía al 25,7 por 100 de los asalariados, computados en términos de empleo equivalente a tiempo completo.

Y es que, una vez se ha observado que las grandes heterogeneidades normativas en un ámbito crucial como el del empleo resultan inconsistentes con la existencia de la eurozona, la respuesta adecuada tendría que ser elaborar un cuadro normativo común en este ámbito, del mismo modo que se viene haciendo con el sistema financiero e incluso con aspectos cruciales de la normativa fiscal y presupuestaria⁴¹.

El problema es que la competencia regulatoria en el campo laboral se ha considerado hasta ahora como una forma de conseguir ventajas competitivas espurias, en lugar de contemplar la cuestión desde una perspectiva cooperativa. Eso es lo que explica el impulso recibido por la OIT desde Europa para la adopción de convenios enormemente restrictivos, cuya ratificación se trata de exigir a los nuevos miembros (como sucedió con España y más tarde con los candidatos a la adhesión del centro y este de Europa)⁴², o a países terceros, sin ser ratificados después por los países centrales. Por no hablar de las presiones recibidas desde el centro para exportar el crecimiento de los costes laborales hacia el sur, presumiblemente en aras de combatir el «*dumping social*» (Espina, 2007) aunque en realidad de lo que se trataba siempre era de empobrecer al vecino, actuando en todos los ámbitos, no solo en el de trabajo⁴³.

Solo la crisis existencial del euro ha hecho ver que los desequilibrios excesivos derivados de esa inconsistencia empobrecen a todos, no

solo a los vecinos (Jason, 2015). La respuesta consistente habría sido más bien armonizar los principios de la ley de trabajo en la UEM para establecer derechos y procedimientos taxativos, no simplemente «orientaciones mínimas» como se había venido haciendo en este campo, lanzando –si se constatará que no existe unanimidad– una iniciativa de cooperación reforzada. Ello no significa que las reformas en los países del cinturón del olivo deban esperar a que avance este debate y la adopción eventual de reglas conjuntas, puesto que tienen dinámica propia que no puede ser sustituida desde la eurozona. Simplemente, la simultaneidad del proceso facilitaría el impulso político, lo dotaría de una orientación más permanente, no sujeta al turno político, y daría cobertura legítima a las exigencias reformistas provenientes de Bruselas.

En cambio, la negativa tradicional francesa a abordar la reforma de su «modelo social» –caracterizado por una complejidad y un grado de intervencionismo inadmisibles para otros países–, había venido siendo hasta ahora el principal obstáculo para acometerla. Esto es lo que ha empezado a cambiar con la reforma emprendida por el Gobierno Valls⁴⁴. Su iniciativa de reunir en un corto número de artículos los principios esenciales del derecho del trabajo francés, como base para orientar su reforma y la sistematización del triple marco normativo que debe sustituirlo (con un código de trabajo simplificado y un nuevo marco institucional para la negociación colectiva, junto a una normativa por defecto, solo aplicable en defecto de pacto) abre el camino para un conjunto de reformas a llevar a cabo durante el próximo bienio en Francia (ya que otros candidatos presidenciales se muestran también partidarios de ▷

⁴¹ Todavía muy insuficientes. Véase la toma de posición del Tesoro francés en favor de reglas comunes y dirección imperativa en el campo presupuestario de la EA: «Vers un meilleur pilotage de l'orientation budgétaire de la zone euro?», *Trésor-Éco*, 163, marzo 2016: www.tresor.economie.gouv.fr/File/422407

⁴² Aunque los Convenios 154 y 158 no fueron suscritos por la República Checa, Polonia ni Estonia, y el 158 tampoco lo fue por Hungría ni Lituania. Todos ellos habían ratificado el Convenio 135 (de 1973) sobre representantes de los trabajadores en la empresa, el 87, de 1950, sobre libertad sindical, y el 98, de 1951, sobre libertad de sindicación y negociación colectiva, estos dos últimos de rango fundamental.

⁴³ Véase Martin Wolf, «Negative rates are not the fault of central banks», *Financial Times*, 12/04/2016.

⁴⁴ Los socialdemócratas alemanes apoyaron la reforma porque Valls podría ser el Gerhard Schröder francés: <http://lelab.europe1.fr/manuel-valls-explique-que-meme-les-allemands-trouvent-la-loi-el-khomri-equilibree-2674927>

hacerlo)⁴⁵ y para que algo similar pueda hacerse igualmente a escala de la eurozona. Puede afirmarse pues que, de salir adelante, este proyecto podría abrir al mismo tiempo el camino para plantear abiertamente la necesidad de regulación de las instituciones laborales básicas a escala de la UEM por medio, al menos, de una iniciativa de cooperación reforzada.

De ahí que el trabajo de sintetizar en un código básico toda la maraña regulatoria del derecho de trabajo francés (prácticamente exhaustiva de este tipo de normativa) resulte de un valor inestimable, al abrir la vía por primera vez para una discusión ordenada y fructífera de lo que debería ser la regulación esencial del mercado de trabajo, tanto en Francia como en otros países y en el conjunto de la UEM. No es que quepa adoptar sin más este código de principios (que la propia Comisión Badinter consideró una simple traslación de la normativa actualmente vigente, necesitada de reformas profundas), sino de utilizarlo como boceto inicial y enumeración del conjunto de principios y materias que de una u otra forma se hallan presentes en las legislaciones laborales de todos los países miembros de la eurozona, a partir del cual podría realizarse el debate para establecer un código de trabajo básico y sencillo para el conjunto de la UEM.

Hay que tener en cuenta que la interminable crisis del euro es la señal de que el fallo originario que se cometió al no abordar la regulación conjunta de los factores de producción cuando se diseñó la eurozona debe ser corregido, so

pena de poner en grave peligro la supervivencia del bloque. Esto se entiende hoy así por el Eurogrupo de forma implícita, aunque solo se ha puesto de manifiesto al hacer frente a las crisis de países individuales, dictándoles reformas *ad hoc* de manera más o menos discrecional, sin la menor transparencia ni garantía de que tales reformas respondan a un plan racional ni que resulten compatibles entre sí y sostenibles en el tiempo, ya que para ello sería necesario contar con un acervo institucional común que las orientase (y que pueda modificarse, cuando la práctica lo aconseje). Si en el mundo político-institucional las expectativas racionales (o al menos la posibilidad de pensar racionalmente las decisiones colectivas) se encuentran más justificadas que en el mundo de los intereses económicos (que siempre son parciales, sin que el mercado disponga de mecanismos de elección social dirigidos a preservar el interés general, como demostró Arrow y recuerda Amartya Sen)⁴⁶, aunque a primera vista no lo parezca con una regulación a escala de la UEM acompañada de reformas regulatorias integrales en los países del sur todos podrían resultar ganadores.

Como todos los países del sur se enfrentan a problemas muy parecidos (y a exigencias paralelas de reforma regulatoria por parte de sus socios), de ellos podría surgir la propuesta conjunta de elaborar durante ese mismo período una normativa común, con vocación de convertirse a la larga en norma aplicable a todos los países de la eurozona, aunque inicialmente podría limitarse a una iniciativa de cooperación reforzada. De acuerdo con el TFUE para llevarla a término haría falta el concurso de once países, pero nada impide que el grupo promotor sea menor, como ya ocurriera con el Tratado de Schengen (promovido inicialmente solo ▷

⁴⁵ Alain Juppé, se compromete así con los principales objetivos de la reforma inicial de Valls: « Propongo un contrato indefinido asegurado, con motivos de despido preestablecidos en el contrato de trabajo; poner techo a las indemnizaciones de los Prud'hommes; el referendium de empresa a iniciativa del empleador, y una salida adecuada de las 35 horas: la duración legal pasará a 39 horas al cabo de dos años para todas las empresas, excepto aquellas que, por acuerdo, deseen permanecer en un nivel inferior. Quien trabaje más, ganará más»: <http://www.lesechos.fr/elections/presidentielle/presidentielle-2017/021917374910-alain-juppe-mon-projet-pour-atteindre-le-plein-emploi-1220924.php?ReWZUq3kqlvTEtsl.99>

Para L'Express existe sintonía plena con la primera Ley Khomri: http://l'expansion.lexpress.fr/actualite-economique/comment-alain-juppe-s-inspire-aussi-de-la-loi-el-khomri_1790931.html

⁴⁶ <http://www.project-syndicate.org/commentary/kenneth-arrow-impossibility-theorem-social-welfare-by-amartya-sen-2014-11/spanish>

por cinco países: Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, número que coincide con el de los «países del olivo»).

Tal iniciativa podría sustituir a la presión individual para obligarles a adoptar una reforma discrecional por parte de los otros miembros y de la Comisión, lo que resulta difícilmente aceptable en términos democráticos, y se inscribiría en la dinámica de avanzar «hacia una unión cada vez más estrecha», de la que habla el Tratado, violentada por el caso británico, de modo que esa podría ser una de las respuestas de la UEM a la fragilización del proceso de integración infligido por Inglaterra que demandaba Paul de Grauwe⁴⁷. Además, con independencia de sus resultados, la iniciativa tendría la virtualidad de trasladar este debate a escala de la UE (o, al menos del Eurogrupo), lo que serviría de acompañamiento público a los procesos nacionales de reforma de la legislación, las instituciones y las prácticas laborales, fortaleciendo su legitimidad.

Una normativa de tales características podría acabar sustituyendo dentro de la UEM a los Convenios OIT. No sería imprescindible, aunque sí conveniente, denunciar colectivamente los convenios OIT que se superpongan a esa regulación, aunque en su lugar –en caso de avanzar en la regulación de estas materias dentro de la UEM– cabría introducir un nuevo precepto constitucional priorizando los tratados UE y su normativa derivada respecto a otros convenios y pactos internacionales ratificados por cada país a título individual. Ese sería el mejor camino para que la negociación colectiva y el resto de la normativa laboral cumplieran sus fines con eficacia y para fomentar la mayor utilización de aquella, en orden a mejorar la eficiencia económica, el empleo y la equidad.

En ausencia de ello, el hecho de que la normativa laboral francesa se aproxime por propia

⁴⁷ <http://escoriallaan.blogspot.com.es/2016/02/why-european-union-will-benefit-from.html>

iniciativa a la vigente en Alemania y en otros países es ya de por sí un gran paso hacia la convergencia, que podría servir de orientación a otras reformas homologables con ellas⁴⁸, y/o como preludio de la regulación conjunta, siempre preferible, por su mayor estabilidad y compatibilidad con un espacio único de circulación de los factores de producción, tras la crisis existencial de la eurozona que ha servido para reafirmar la relevancia del cambio de perspectiva que introdujo Karl Polanyi (1944) al observar la génesis y las perspectivas de futuro de la economía moderna. En cualquier caso, la definición y el avance de las reformas no pueden subordinarse a las iniciativas transnacionales sino que, a la vista de la diversidad existente en esta materia, deben ser objeto de análisis y propuestas específicas para cada país afectado.

7. Conclusión: economía política de la regulación laboral en la eurozona

Las experiencias recientes de Italia y Francia en materia de reforma laboral resultan bien ilustrativas. La Jobs Act de Matteo Renzi es continuación de una serie de reformas para flexibilizar el mercado de trabajo iniciadas con la Ley Fornero en 2012 y continuadas con la Ley Poletti de 2014 y sus ocho decretos de aplicación, adoptados en 2015⁴⁹. Al igual que la política de reforma de la ley de trabajo del Gobierno Valls, el impulso para adoptarla proviene del norte de la eurozona en dos sentidos. Por un lado se encuentra el efecto imitación de las denominadas reformas Hartz-Schröder del mercado de trabajo alemán, adoptadas entre ▷

⁴⁸ Según Jean Tirole la reforma francesa se ha visto influenciada por la española. Véase «Le projet de loi El Khomri représente une avancée pour les plus fragiles», *Le Monde*, 4/03/2016.

⁴⁹ <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/le-jobs-act-de-matteo-renzi-un-optimisme-tres-mesure/#more-7404>. Lo inextricable de la regulación italiana sobre negociación colectiva es el caso más conspicuo de necesidad de regulación para la constitución de un mercado de trabajo a escala europea (Veneziani 2004).

diciembre de 2002 y enero de 2005, que un cierto consenso cognitivo identifica como el mecanismo que terminó con la «enfermedad alemana» agravada tras la unificación. El consenso es total en los juicios vertidos por la prensa y los *think-tank* de orientación liberal⁵⁰, aunque no se circunscribe a ellos desde el giro espectacular dado por la corriente *mainstream* de la sociología política y de relaciones industriales alemanas, representada por la escuela de Wolfgang Streeck (2008)⁵¹. Por el otro, se encuentra la exigencia de la Comisión Europea para evitar la apertura del procedimiento de sanción por desequilibrios económicos excesivos contra Francia, Italia y Portugal, que contenía ya amenazas coercitivas, extendida también hacia España a mediados de 2016⁵².

Las aperturas y las conmociones sociales que causan este tipo de «reformas societales» (y las convulsiones políticas que provocan, favoreciendo la aparición de movimientos antisistema) se verían minimizadas si tales exigencias se vieran apoyadas por unos principios básicos de derecho del trabajo de la UEM (que bien podría insertarse como desarrollo de la Carta de Derechos Fundamentales, actualizada), ya que de otro modo aquellas exigencias no tienen otra apoyatura que el seguidismo de lo que hace Alemania, con el consiguiente deterioro de los apoyos que suscita la UE entre las poblaciones afectadas⁵³. Además, reformas de ese calado no deben verse sometidas a vaivenes políticos

pués de cada coyuntura electoral, de modo que el anclaje en una norma común a escala de la UEM sería una adecuada garantía de permanencia.

La paradoja consiste en que los partidos socialdemócratas europeos vienen encontrándose atenazados entre la evidencia incuestionable de la necesidad de reformas profundas del estado de bienestar (incluido todo el sistema de empleo) y la negativa de buena parte de sus votantes a que se incluya en sus programas, penalizando fuertemente *ex post facto* y en forma duradera a los partidos que las llevan a cabo, por mucho que ello redunde en grandes beneficios colectivos, ampliamente reconocidos (algo que no ha sucedido con el electorado de los partidos conservadores y liberales). El estudio comparado de Merkel y Petring (2007) da buena cuenta de ello, en un momento en que todavía no se había registrado el declive electoral persistente del SPD en Alemania ni se tenía evidencia de la fuerte erosión del Gobierno reformista de Manuel Valls en Francia⁵⁴, o la práctica desaparición de la escena política de los «partidos de la gran coalición» en Austria, circunstancias que no han hecho sino elevar el grado de resistencia de los partidos socialdemócratas a realizar estas reformas en solitario o en simple coalición con sus adversarios tradicionales⁵⁵, en parte probablemente porque el aumento de movilidad social inherente a las mismas puede ser percibido como una amenaza futura para los intereses de sus votantes tradicionales.

Acemoglu *et al.* (2016) construyen un modelo de economía política que viene a falsar la denominada «hipótesis De Tocqueville», según la cual el aumento de movilidad social (ascendente y descendente) tiene efectos que favorecen ▷

⁵⁰ Véase el análisis de estas reformas desde la perspectiva del CPS (*Think-tank* fundado por Margaret Thatcher), en Gaskarth (2014). Para Daniel Fortin, editorialista de *Les Echos*, la jibarización de la ley El Khomri en Francia confirmaría que «los alemanes ganan» (newsletter@nl.lesechos.fr 14/03/2016).

⁵¹ Para la defensa de la reforma, véase Wolfgang Von Streeck & Rolf Heinze «Programa Schröder: An Arbeit fehlt es nicht», *SpiegelOnline* 10.05.1999: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13220370.html>

⁵² Christophe Garach, « Réforme et croissance: le rappel à l'ordre de Bruxelles à la France, au Portugal et à l'Italie », *Le Monde*, 10-3-2016, y http://euroefe.euractiv.es/1311_actualidad/3674311_las-eco-nomias-de-francia-italia-y-portugal-tienen-desequilibrios-excesivos-segun-bruselas.html, y « Sanctions contre l'Espagne et le Portugal: la Commission reporte sa décision à juillet », *Les Echos* 18/05/2016.

⁵³ http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/03/12/une-majorite-de-francais-souhaite-un-referendum-sur-le-frexit-la-sortie-de-la-france-de-l-ue_4881768_3214.html

⁵⁴ <http://www.lejdd.fr/Politique/Barometre-JDD-Valls-et-Hollande-en-chute-libre-777733>

⁵⁵ Véase la reflexión de Doris Akrap (*Die Tageszeitung*), que extiende su análisis a la caída electoral reciente del SPD (y al Labour), en: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2016/mar/11/collap-se-spd-jeremy-corbyn-labour-germany>). John Carlin lo asimiló al caso de Irlanda: «En todos lados cuecen farsas», *El País*, 10/04/2016.

la estabilidad de la democracia. El modelo estudia las condiciones en que sucede lo contrario: una elevación de la movilidad puede amenazar la estabilidad democrática. Ello se debe a que si el votante mediano tiene fuertes expectativas de ascenso (o descenso) social, puede anticipar esa situación y preferir restringir en el futuro la voz de las clases menos favorecidas (o de las más ricas, o de ambas) optando por políticas autoritarias de uno u otro signo, como sucede actualmente en muchos países avanzados⁵⁶, consecuencia en buena medida de la irrupción en la escena política de los «perdedores de la globalización»⁵⁷.

En el caso de Francia el conjunto de disyuntivas desencadenadas por la gran reforma laboral está siendo afrontado de manera diferenciada por los actores en respuesta al cruce de preferencias en el electorado. En marzo de 2016 Emmanuel Macron era preferido, por el total del electorado, a Manuel Valls (61/34 por 100). Sin embargo, entre el electorado del PS la preferencia se invertía (40/57 por 100), mientras que entre los electores de los partidos de centro y derecha (excluyendo el FN) la preferencia por Macron era aplastante (81/17 por 100). El adelantamiento de Macron en las preferencias totales cabe imputarlo inequívocamente a la reforma, ya que solo seis meses antes de este gran debate la relación de preferencias del conjunto de la población era de 52/44 por 100 en favor de Manuel Valls⁵⁸. Las contradicciones

en que incurren los procesos de elección social (acordes con el teorema de la imposibilidad, de Arrow) se manifestaban también en el hecho de que, en conjunto, de entre los dos ministros, el mejor calificado para una eventual segunda vuelta en las elecciones presidenciales seguía siendo Valls frente a Macron (30/25 por 100), preferencia que se invertía también en el centro y la derecha (37/35 por 100)⁵⁹.

Los sistemas de democracia representativa con experiencia dilatada tratan de resolver este tipo de contradicciones a través de una mayor diferenciación en las opciones programáticas ofrecidas a los electores (al menos en la primera vuelta electoral, cuando existe), dejando después que sean los grupos de representantes parlamentarios quienes lleven a cabo la conformación de haces de políticas para la elaboración de programas de gobierno, si se trata de regímenes parlamentarios. En los regímenes presidencialistas y mixtos con primarias, como el francés con elección a dos vueltas, la contradicción se resuelve en tres momentos: en las primarias, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales y tras las elecciones legislativas. Tras la selección de candidatos y programas en las primarias, en la primera vuelta de las presidenciales hay múltiples opciones, que se reagrupan por grandes bloques en la segunda vuelta a través del desistimiento en favor del mejor colocado. En el caso de Francia el ascenso del FN puede barrer de la segunda vuelta a todos los candidatos de uno de los bloques izquierda/derecha (más probablemente de la izquierda). En el caso de Austria, a los dos candidatos de la gran coalición en favor de la extrema derecha y de los ecologistas.

Además, en Francia, con fuertes atribuciones políticas conferidas al presidente, la eventual discordancia entre la orientación del bloque presidencial y la mayoría parlamentaria da pie a diferentes formas de cohabitación, en ▷

⁵⁶ Véase la serie de cuatro artículos de Spiegel internacional de 18 de mayo de 2016, sobre el ascenso del populismo en Austria, <http://www.spiegel.de/international/austrian-right-wing-has-lessons-for-europe-a-1092653.html#ref=nl-international>, acompañado de otro sobre el ascenso del nacionalismo norteamericano de Donald Trump: <http://www.spiegel.de/international/world/essay-donald-trump-and-the-new-american-nationalism-a-1092548.html#ref=nl-international>, y de la reflexión editorial Dirk Kurbjuweit en: <http://www.spiegel.de/international/world/editorial-what-extremist-successes-mean-for-democracy-a-1092573.html#ref=nl-international>

⁵⁷ Para la definición, véase Stiglitz (2007). Contrarrestar sus efectos corrosivos sobre los sistemas democráticos exige políticas que no pueden ser adoptadas exclusivamente en el ámbito nacional. Véase Wolfgang Münchau, «The revenge of globalisation's losers» FT, 25 Abril 2016. Para el caso de Trump véase el trabajo de Jeet Heer: <https://newrepublic.com/article/122590/donald-trump-not-populist-hes-voice-aggrieved-privilege>, que encaja en el modelo de Acemoglu et al. (2016).

⁵⁸ Véase: «Sondage Odoxa-FTI Consulting pour «Les Echos», disponible en: <http://www.slideshare.net/fullscreen/lesechos2/le-endez-vous-de-lcono-mie-odoxafti-consulting-les-echos-mars-2016/1>

⁵⁹ Véase: http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/03/30/presidentielle-les-francais-de-plus-en-plus-hostiles-a-un-nouveau-duel-hollande-sarkozy_4892328_823448.html

las que evitar el veto presidencial en las cuestiones que le están reservadas exige fórmulas de democracia consociativa. Un paso en esa dirección pareció darlo Emmanuel Macron⁶⁰ al lanzar su movimiento «¡en marcha!» (enseguida percibido como más próximo a Alain Juppé que a François Hollande)⁶¹, mientras Manuel Valls asumía el reto consociativo admitiendo que en la nueva etapa nadie podrá gobernar en solitario ni preservar la pureza de su propio programa⁶², y el candidato mejor situado de la derecha, Alain Juppé, asumía las grandes líneas de la ley laboral de Valls-El Khomri, de modo que en materia de reforma laboral parece garantizada la continuidad. En el caso de España, en el momento en que se redactan estas líneas es preferible suspender el juicio pero cualquiera que sea el resultado electoral el imperativo de profundizar las reformas se impondrá, a la vista del estado del mercado de trabajo y de los compromisos europeos. En tales circunstancias, un proceso cooperativo de reformas coordinadas en los «países del olivo» puede favorecer el proceso y dotarlo de mayor estabilidad y coherencia.

Bibliografía

- [1] ACEMOGLU, D.; KONSTANTIN, S. y GEORGY, E. (2016). «Social Mobility and Stability of Democracy: Re-Evaluating De Tocqueville», *NBER Working Paper* 22174, abril. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w22174>
- [2] ANTONIN, C. (2014). «Réforme du marché du travail en Italie : Matteo Renzi au pied du mur», *Note de l'OFCE*, n°48/17, diciembre. Disponible en: <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2014/note48.pdf>
- [3] BENTOLILA, S.P.; CAHUC, J.J.; DOLADO y LE BARBANCHON, T. (2012). «Two-tier labour markets in the Great Recession: France versus Spain», *The Economic Journal*, vol. 122, n° 562, pp. F155-F187. Disponible en: http://www.eco.uc3m.es/temp/dolado2/EJ_2012_FRvsSP_BCDL.pdf
- [4] CCNCC (2004). *La negociación colectiva en Europa*, Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, MTAS.
- [5] DOLADO, J. (2016). «EU Dual Labour Markets: Consequences and Potential Reforms», en R. Blundell (ed.) *Economics without Borders. Economic Research for European Policy Challenges*. COEURE project, Cambridge University Press, versión previa disponible en: [http://www.eco.uc3m.es/temp/dolado2/CH2_DualLabourMarkets_Nov25%20\(2\).pdf](http://www.eco.uc3m.es/temp/dolado2/CH2_DualLabourMarkets_Nov25%20(2).pdf)
- [6] DOLADO, J.J.; ETIENNE, L. y NAWID, S. (2016). *Replacing dual employment protection with a single labour contract*, 30 de enero. Disponible en: <http://www.voxeu.org/article/replacing-dual-employment-protection-single-labour-contract>
- [7] ENGELS, C. y SALAS, L. (2004). «La negociación colectiva en Bélgica», en CCNCC (2004). pp. 53-76.
- [8] ESPINA, A. (2007). «La vuelta del “hijo pródigo” y la integración europea: El Estado de Bienestar español en el camino hacia la Unión Económica y Monetaria». *Política y sociedad*, monográfico: *Política Social y Estado del Bienestar*, vol. 44, n° 2, pp. 45-67. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0707230045A>
- [9] EUROFOUND (2015). *Collective bargaining in Europe in the 21st century*. Disponible en: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1548en.pdf
- [10] GASKARTH, G. (2014). «The Hartz Reforms... an their lessons for th UK». *CPS*, Surrey, octubre. Disponible en: <https://www.cps.org.uk/files/reports/original/141024133732-TheHartzReforms.pdf>
- [11] INSTITUT MONTAIGNE (2015). *Sauver le dialogue social. Priorité à la négociation d'entreprise*, Paris, septiembre. Disponible en: http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/rapport_negociations_sociales_2015.pdf ▷

⁶⁰ Véase: http://www.lexpress.fr/actualite/politique/video-emmanuel-macron-lance-son-mouvement-politique_1780184.html. Su rasgo más sobresaliente consiste precisamente en la idea de «Más Europa». Véase también Emmanuel Macron, nouveau Tony Blair?: en http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/04/21/macron-n-est-pas-l-oblige-de-francois-hollande_4906517_823448.html

⁶¹ <http://www.metronews.fr/info/sondage-emmanuel-macron-plus-proche-d-alain-juppe-que-de-francois-hollande/mpdi1bNBVZntsWcO7/>

⁶² http://www.liberation.fr/france/2016/04/12/manuel-valls-la-bataille-de-l-egalite-ne-se-regle-pas-a-coups-de-milliards-seulement_1445737

- [12] JASON, J.X. (2015). «The Drivers of Current Account Surplus in Germany and the Politics of Rebalancing in the Eurozone», EU Centre in Singapore, *Working Paper*, nº 24, abril, Disponible en: <http://www.eucentre.sg/wp-content/uploads/2015/04/WP24-Germany-and-Politics-of-Eurozone.pdf>
- [13] MERKEL, W. y PETRING, A. (2007). «Social Democracy in Power: Explaining the Capacity to Reform», *ZfVP* 1 (2007), nº 1, pp.125-145. Disponible en: https://www.wzb.eu/sites/default/files/personen/merkel.wolfgang.289/zfvp_merkel-petring.pdf
- [14] MIGUÉLEZ, F. (1999). «Presente y futuro del sindicalismo en España» en Miguélez-Prieto (coords.) *Las relaciones de empleo en España*, Siglo XXI de España. pp. 191-212.
- [15] MUNDELL, R. A. (1961). «A Theory of Optimum Currency Areas», *The American Economic Review*, vol 51, nº 4, septiembre. Disponible en: http://219.219.114.96/cufe/upload_files/other/3_20140520035843_A%20Theory%20of%20Optimum%20Currency%20Areas.pdf, traducida al español en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4934871>
- [16] NORBERG, P. y NUMHAUSER-HENNING, A. (2004). «La Negociación Colectiva en Suecia».
- [17] OECD (2013). *OECD Employment Outlook 2013*.
- [18] OECD (2014). *The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment*.
- [19] POLANYI, K. (1944). *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Foreword by Joseph E. Stiglitz; 2nd Beacon Paperbacked, 2001. Disponible en: http://monoskop.org/images/2/2d/Polanyi_Karl_The_Great_Transformation_2nd_ed.pdf
- [20] ROJOT, J. (2004). «Los Convenios Colectivos en Francia», en *CCNCC*, pp. 95-134.
- [21] STIGLITZ, J. E. (2007). *El malestar en la globalización*, Punto de Lectura, 2007.
- [22] STREECK, W. (2008). «Industrial Relations Today: Reining in Flexibility», *MPIfG Working Paper* 08/3, Köln. Disponible en: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp08-3.pdf>
- [23] VAN RIE, T.; MAES, R. y DION, D. P. (2016). «Social Dialogue», *Employment and Social Developments in Europe 2015*. Chapter II.3. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2437&furtherNews=yes>
- [24] VENEZIANI, B. (2004). «La Negociación Colectiva en Italia», en *CCNCC*, pp. 155-186.
- [25] ZACHERT, U. (2004). «La negociación colectiva en Alemania», en *CCNCC*, pp. 29-52.

Judith Arnal Martínez*

CHIPRE

Crisis, programa de asistencia financiera y futuro

Chipre accedió a la Unión Europea y a la zona euro en 2004 y 2008, respectivamente. En la primera década de los años 2000, el país creció acumulando importantes desequilibrios en los sectores financiero y exterior, que desembocaron en la petición, en junio de 2012, en plena crisis de deuda soberana de la zona euro, de un programa de asistencia financiera. El programa fue finalmente concedido por el Mecanismo Europeo de Estabilidad y el FMI en 2013, tras la histórica decisión de aplicar pérdidas a los depósitos no garantizados de las dos principales entidades de crédito del país. Tras tres años de aplicación de la condicionalidad derivada del programa de asistencia financiera, Chipre ha reconducido su economía y ha conseguido abandonar el programa de asistencia financiera sin necesidad de solicitar un programa precautorio. Un nuevo horizonte se presenta para el país, en el marco de las negociaciones para su reunificación. El propósito de este artículo es analizar en profundidad la crisis, el programa de asistencia financiera y el futuro de Chipre.

Palabras clave: Chipre, programa de asistencia financiera, *bail-in*, Mecanismo Europeo de Estabilidad, Fondo Monetario Internacional.

Clasificación JEL: F33, F34, G21.

1. Introducción

La República de Chipre (Chipre) proclamó su independencia del Reino Unido el 17 de agosto de 1960. La Constitución del nuevo país estableció un sistema de gobierno con poder compartido entre las comunidades griega y turca en proporción a su población. Sin embargo, en 1963 la comunidad turca renunció a participar en el Gobierno.

En julio de 1974 se produjo la invasión turca del tercio norte de la isla y en 1983, los turcochipriotas proclamaron la «República Turca del Norte de Chipre», cuya constitución fue

aprobada por referéndum en 1985. No obstante, la citada República ha sido reconocida sólo por Turquía hasta la fecha.

A pesar de estas vicisitudes, Chipre accedió a la Unión Europea en el año 2004 y a la zona euro en 2008. Con un PIB en 2015 de 17.420 millones de euros, Chipre es la segunda menor economía de la Unión, detrás de Malta.

Entre 2005 y 2008, la economía chipriota creció al doble que la media de la zona euro (crecimiento del 4 por 100 frente al 2 por 100)¹. El crecimiento chipriota se apoyó especialmente en ▷

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

Versión de abril de 2016.

¹ Todos los datos de la evolución económica de Chipre a que hace referencia este apartado han sido extraídos de las previsiones económicas de la Comisión Europea. Puede encontrarse un cuadro completo con los principales datos en el Anexo 3.

la demanda interna, ya que con la salvedad del año 2005, la demanda externa contribuyó negativamente al crecimiento del Estado miembro. Durante este período, la tasa de desempleo decreció continuamente, llegando a situarse en el 3,8 por 100 en 2008.

Las cuentas públicas se mantuvieron equilibradas: en 2005 y 2006, el déficit público nominal se encontró por debajo del 3 por 100 del PIB, pasando a registrarse superávits en 2007 y 2008. En cuanto a la deuda pública, se registró una continua senda decreciente, que llevó a que el nivel de deuda pública sobre PIB estuviera por debajo del 60 por 100 del PIB en 2007 y 2008. Esto permitió que Chipre mantuviera el grado de inversión² por las principales agencias de calificación crediticia.

Sin embargo, el crecimiento registrado por la economía chipriota hasta 2008 estuvo acompañado de una serie de desequilibrios en los sectores exterior y financiero, que acabaron por desembocar en la petición de un programa de asistencia financiera al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y al Fondo Monetario Internacional (FMI).

Este trabajo tiene por objetivo analizar la crisis, el programa de asistencia financiera y el futuro de Chipre. Para ello, en primer lugar, se estudian los desequilibrios generados en los sectores exterior y financiero durante la primera década de los años 2000. En segundo lugar, se exponen los efectos del estallido de la crisis en el país, que se recrudeció en 2012. En tercer lugar, se examina el programa de asistencia financiera concedido por el MEDE y el FMI, reparando especialmente en su financiación y condicionalidad. Por último, se describe la salida del Chipre del programa de asistencia financiera y se hace referencia a las discusiones sobre su hipotética reunificación.

² La calificación crediticia mínima para mantener el grado de inversión es BBB- para las agencias de calificación crediticia Fitch y Standard and Poor's y Baa3 por Moody's.

2. Los desequilibrios generados durante la década de crecimiento

En lo que respecta al sector exterior, la economía chipriota presentó recurrentemente importantes déficits en la balanza por cuenta corriente, destacando especialmente el año 2008, en que el déficit llegó al 12,2 por 100 del PIB. Por partidas, es especialmente reseñable la balanza comercial de mercancías, en la que Chipre presentó un déficit del 32,4 por 100 del PIB en 2008. Este desequilibrio en el sector exterior chipriota obedeció a diversas razones. Para empezar, Chipre registró una continua pérdida de competitividad en la primera década de los años 2000, tanto el incremento de los precios (medidos a través del IPCA y del deflactor del PIB) como los costes laborales unitarios en Chipre superaron en todo momento la media de la zona euro. Para seguir, Chipre ha sido tradicionalmente una economía muy dependiente del exterior en términos energéticos, presentado una balanza energética muy deficitaria. Esta situación empeoró notablemente el 11 de julio de 2011 con la explosión letal en la planta de producción de electricidad Vasiliko, que generaba la mitad de la electricidad de la isla. El coste de la explosión se cifró en un 10 por 100 del PIB.

En el plano financiero, el sistema financiero chipriota estaba organizado en torno a 4 tipos de instituciones: bancos domésticos, cooperativas de crédito, filiales de bancos griegos en Chipre y otras filiales y sucursales extranjeras en Chipre.

El tamaño del sistema bancario chipriota era más de 2 veces superior a la media de la zona euro entre 2009 y 2012, llegando a suponer más del 800 por 100 del PIB en 2010³. Asimismo, la presencia de filiales y sucursales bancarias extranjeras en Chipre era 4 veces superior a la media de la zona euro, lo que confirma el ▷

³ Banco Central Europeo (2015). *Report on financial structures*. Ver Anexo 1.

TABLA 1
ACTIVOS Y CUOTA DE MERCADO DE LOS PRINCIPALES BANCOS CHIPRIOTAS

Banco	Activos (en millones de euros)	Cuota de mercado (en porcentaje de activos)	Activos (en porcentaje del PIB)
Banco de Chipre.....	37.835	28,2	211,0
Banco Popular de Chipre	34.077	25,4	190,1
Banco Helénico	8.279	6,2	46,2
Total	80.191	59,8	447,3

Fuente: Comisión Europea (2012). *Occasional Papers 101 July 2012, Macroeconomic Imbalances Cyprus.*

TABLA 2
ESTRUCTURA DE PASIVO DEL SISTEMA BANCARIO CHIPRIOTA

Tipo de pasivo	Porcentaje del total
Depósitos.....	71
Banco Central.....	15
Deuda	2
Otros pasivos.....	12

Fuente: Pimco (2013). *Independent Due Diligence of the Banking System of Cyprus.*

TABLA 3
ORIGEN DE LOS DEPÓSITOS DEL SISTEMA BANCARIO CHIPRIOTA

Origen de depósitos	Porcentaje
Residentes en Chipre.....	40
No residentes en Chipre	34
Grecia.....	19
Reino Unido	3
Rusia	2
Otros.....	2

Fuente: Pimco (2013). *Independent Due Diligence of the Banking System of Cyprus.*

TABLA 4
EXPOSICIÓN DE BANCOS NACIONALES CHIPRIOTAS A GRECIA EN SEPTIEMBRE DE 2011

	En millones de euros	En % de activos	En % del PIB
Tenencias de bonos soberanos griegos.....	4.700	4,3	25,7
Tenencias de bonos de bancos griegos.....	400	400,0	2,2
Préstamos directos a deudores griegos.....	23.400	21,5	128,1
Total.....	28.500	26,1	156,0

Fuente: Comisión Europea (2012). *Occasional Papers 101 July 2012, Macroeconomic Imbalances Cyprus.*

papel jugado por Chipre como plaza de intermediación financiera internacional.

A pesar de la presencia de filiales y sucursales bancarias en Chipre, prácticamente el 60 por 100 del sistema bancario chipriota estaba concentrado en 3 entidades de crédito nacionales: Banco de Chipre, Banco Popular de Chipre (Laiki) y Banco Helénico. La Tabla 1 muestra el peso de estos bancos en términos de activos y cuota de mercado en 2012.

La estructura de pasivo del sistema bancario chipriota estaba centrada fundamentalmente en los depósitos, tal y como se aprecia en la Tabla 2, que muestra datos a junio de 2012.

A su vez, y tal y como se muestra en la Tabla 3, sólo el 40 por 100 de los depósitos correspondían a personas físicas o jurídicas residentes en Chipre.

Al elevado tamaño del sector bancario chipriota, a su concentración en un reducido

número de entidades y a su dependencia financiera con respecto a depósitos de no residentes en Chipre, se unió como factor de desequilibrio la importante exposición de las entidades de crédito chipriotas a Grecia: por un lado, las entidades chipriotas habían realizado importantes inversiones en deuda pública griega; por otro lado, los bancos nacionales chipriotas extendieron sus actividades a Grecia, donde llevaron a cabo importantes operaciones de financiación. La Tabla 4 muestra la exposición de los bancos nacionales chipriotas a Grecia en septiembre de 2011.

3. El estallido de la crisis

Tanto la realización del proceso de intercambio de deuda pública griega, conocido en inglés bajo el término *Private Sector Involvement (PSI)* como la mala marcha de la economía griega ▷

TABLA 5
RATIO CET 1 PARA LOS BANCOS NACIONALES CHIPRIOTAS ENTRE 2008 Y 2011

	2008	2009	2010	2011
Ratio CET 1	7,3	7,3	8,1	4,3

Fuente: Comisión Europea (2013), *The Economic Adjustment Programme for Cyprus, Occasional Papers 149*.

TABLA 6
TASA DE PRÉSTAMOS MOROSOS SOBRE TOTAL DE PRÉSTAMOS BRUTOS EN CHIPRE
(En porcentaje)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grupos bancarios nacionales.....	3,6	4,5	5,8	10	18,4	38,6	44,9	44,8

Fuente: Banco Mundial.

TABLA 7
RATING OTORGADO POR LA AGENCIA DE CALIFICACIÓN CREDITICIA FITCH A LAS PRINCIPALES ENTIDADES DE CRÉDITO DE CHIPRE ENTRE 2008 Y 2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Banco de Chipre.....	BBB+	BBB+	BBB+	BBB-	BB-	RD	CC	CCC
Banco Popular de Chipre	BBB+	BBB+	BBB	BBB-	BB-	D	WD	WD
Banco Helénico	BBB	BBB	BBB-	BBB-	BB-	RD	CCC	B-

Fuente: Bloomberg.

generaron un severo impacto en el sector bancario chipriota.

En línea con las conclusiones del Consejo Europeo de 21 de julio y 26 de octubre de 2011, Grecia organizó un PSI, cuyo objetivo era reducir la deuda pública griega por debajo del 120 por 100 del PIB para 2020. El 21 de febrero de 2012, el Eurogrupo tomó nota del acuerdo al que las autoridades griegas habían llegado con sus acreedores privados sobre los términos del intercambio de deuda. La oferta del intercambio de deuda fue lanzada el 24 de febrero de 2012 y se cerró el 8 de marzo de 2012, consiguiendo la participación voluntaria del 85,8 por 100 de los bonistas. Gracias a la activación de las cláusulas de acción colectiva, el PSI acabó afectando al 95,7 por 100 de los bonistas y supuso la aplicación de una quita del 53,5 por 100 del valor nominal de los bonos griegos. La aplicación del PSI griego tuvo un duro impacto sobre los bancos chipriotas, cuyos indicadores de solvencia se vieron severamente afectados, tal y como se detalla en la Tabla 5, en la que se muestra la evolución de la ratio CET1⁴ entre

2008 y 2011 para los bancos nacionales chipriotas.

La recesión que atravesaba la economía griega impactó también en los balances de los bancos chipriotas, que vieron cómo las tasas de morosidad se dispararon. La Tabla 6 muestra la tasa de préstamos morosos sobre el total de préstamos brutos en Chipre que, como puede observarse, se disparó especialmente a partir del año 2011.

El deterioro de la situación del sistema financiero chipriota repercutió en las calificaciones crediticias que las agencias de rating otorgaron a las 3 principales entidades de crédito del país y cuya evolución aparece recogida en la Tabla 7.

La inestabilidad no sólo afectó al sector financiero chipriota, sino que también llegó a las cuentas públicas. El déficit público chipriota se disparó, presentando una media del 5,8 por 100 del PIB entre 2009 y 2012. Esto llevó a un rápido deterioro de la calificación crediticia del país, perdiendo el grado de inversión en 2012, tal y como puede observarse en la Tabla 8⁵. ▷

⁴ Common Equity Tier 1, es decir, capital 1 de nivel ordinario.

⁵ Para cada año, se recoge la calificación crediticia más baja otorgada por la correspondiente agencia ese año.

TABLA 8
RATING OTORGADO POR LAS PRINCIPALES AGENCIAS DE CALIFICACIÓN CREDITICIA AL SOBERANO DE CHIPRE ENTRE 2007 Y 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fitch	AA-	AA-	AA-	AA-	BBB	BB-
Standard and Poor's.....	A+	A+	A+	A+	BBB	CCC+
Moody's.....	A1	Aa3	Aa3	Aa3	Baa3	B3

Fuente: Bloomberg.

Además, el soberano perdió acceso a los mercados de capitales, lo que abocó al país a firmar un préstamo bilateral de 2.500 millones de euros con Rusia el 23 de diciembre de 2011. Así, entre diciembre de 2011 y marzo de 2012, Rusia realizó 3 desembolsos a Chipre de 600, 1.300 y 600 millones de euros, respectivamente. Además del préstamo contraído con Rusia, las autoridades chipriotas aprobaron dos paquetes de medidas de austeridad en agosto y diciembre de 2011 con el fin de reducir el déficit público hasta el 2,4 por 100 en 2012.

4. El programa de asistencia financiera

4.1. La solicitud y la concesión del programa de asistencia financiera

A principios de 2012, quedó claro que el país no alcanzaría el objetivo marcado de déficit público. Este hecho, sumado a la difícil situación del sistema bancario chipriota, abocó al país a solicitar un programa de asistencia financiera a los socios del euro y el FMI el 25 de junio de 2012. No fue hasta noviembre de 2012 que las autoridades chipriotas y las instituciones (BCE, Comisión Europea y FMI) llegaron a un acuerdo preliminar sobre la condicionalidad a aplicar por el país. Este acuerdo preliminar llevó a la promulgación de 26 leyes en diciembre de 2012, que preparaban el terreno para la posterior implementación de la condicionalidad del programa. Sin embargo, la celebración de las elecciones en febrero de 2013 retrasó el acuerdo definitivo entre el Estado miembro y las instituciones.

El 16 de marzo de 2013, se llegó a un acuerdo político para la concesión de un programa de asistencia financiera a Chipre. Como parte de ese acuerdo político y con el fin de limitar el impacto que la recapitalización bancaria tendría sobre la deuda pública, el Eurogrupo acordó la imposición de un gravamen del 6,75 por 100 a los depósitos de hasta 100.000 euros y del 9,9 por 100 a los depósitos por encima de los 100.000 euros.

El 18 de marzo de 2013, dada la fuerte inestabilidad financiera desatada, el Banco Central de Chipre anunció la realización de vacaciones bancarias en Chipre, que se extenderían hasta el 28 de marzo de 2013. Durante las vacaciones bancarias, todos los pagos y transferencias interbancarias o dentro de un mismo grupo bancario se prohibieron, únicamente con ciertas excepciones que afectaban a pagos de relevancia sistémica (por ejemplo, pagos que de no producirse pusieran en riesgo la estabilidad del sistema financiero o hicieran quebrar a la entidad de crédito, pagos de salarios o pagos realizados por el Gobierno por razones humanitarias). Las retiradas de efectivo de los cajeros no se prohibieron, aunque se sometieron a los límites acordados con la respectiva entidad de crédito, con la excepción de Laiki, donde el límite de retirada de los 260 euros diarios fue decisión del propio banco. Tampoco se impusieron restricciones a los pagos con tarjeta de crédito, con algunas excepciones, como los pagos en gasolineras.

El 19 de marzo de 2013, el Parlamento chipriota rechazó el gravamen acordado por el Eurogrupo el 16 de marzo de 2013. El 22 de marzo de 2013, Chipre aprobó, por el procedimiento de urgencia, una nueva normativa de reestructuración bancaria. ▷

El 25 de marzo de 2013, el Eurogrupo llegó a un nuevo acuerdo político para conceder un programa de asistencia financiera a Chipre. El acuerdo suponía la total protección de los depósitos inferiores a 100.000 euros y la intervención del Banco de Chipre y el Laiki, que no recibirían ningún tipo de ayuda pública, por el Banco Central de Chipre. Asimismo, el Eurogrupo solicitó a las instituciones y a las autoridades chipriotas la conclusión del acuerdo técnico, con las medidas a implementar durante el programa, a primeros de abril de 2013.

El 2 de abril de 2013, las instituciones y las autoridades chipriotas llegaron al acuerdo técnico, refrendado en el correspondiente Memorando de Entendimiento, que contenía la condicionalidad que Chipre debía cumplir para recibir los sucesivos desembolsos de dinero.

El 24 de abril de 2013, la Junta de Gobernadores del MEDE aprobó conceder el programa de asistencia financiera a Chipre, cuyos términos financieros (recogidos en el Financial Assistance Facility Agreement) se aprobaron por la Junta de Directores del MEDE el 8 de mayo de 2013. Por su parte, el FMI acordó la concesión del programa de asistencia financiera a Chipre el 15 de mayo de 2013.

4.2. La financiación del programa de asistencia financiera

Las autoridades chipriotas se comprometieron a adoptar una serie de medidas que permitieran aligerar el tamaño del programa de asistencia financiera.

En primer lugar, como se explicará posteriormente, se limitó la recapitalización del sector bancario con cargo a fondos públicos gracias a la imposición de pérdidas a los acreedores⁶ de las dos principales entidades del país, Laiki y Banco de Chipre.

⁶ Fenómeno conocido como *bail-in* en inglés.

En segundo lugar, las autoridades chipriotas persuadieron a inversores domésticos (bancos, aseguradoras y empresas públicas) a renovar la inversión de deuda pública que llegara a vencimiento durante el horizonte temporal del programa (por importe de 1.000 millones de euros), así como el bono de 1.800 millones de euros que el Estado chipriota inyectó en Laiki en junio de 2012.

En tercer lugar, las autoridades chipriotas lanzaron un programa de privatizaciones, que se esperaba generara ingresos de 500 millones de euros en 2015, otros 500 millones de euros en 2016 y 400 millones de euros a continuación. Si bien las necesidades de financiación de Chipre estuvieron por debajo de lo estimado, Chipre no procedió con la privatización de la compañía de telecomunicaciones, motivo por el que no se produjo el último desembolso bajo el programa de asistencia financiera del MEDE, llevando al país a una denominada «salida sucia» del programa.

Por último, las autoridades chipriotas se comprometieron a renegociar los términos del préstamo bilateral contraído con Rusia en el año 2011⁷.

Una vez tenidas en cuenta las medidas arriba especificadas, el gap de financiación de Chipre entre los años 2013 y 2016 se cifró por las instituciones en el entorno de los 10.000 millones de euros en total, repartidos entre necesidades netas de refinanciación a medio y largo plazo (4.100 millones de euros), necesidades fiscales (3.400 millones de euros) y fondos estimados para la recapitalización bancaria (2.500 millones de euros).

De este modo, se aprobó un paquete de financiación total de 9.968 millones de euros, de los cuales el MEDE aportaría 8.868 millones de euros y el FMI los 1.000 millones de euros restantes. ▷

⁷ Aunque el tipo de interés inicial era del 4,5 por 100 y la amortización del préstamo estaba prevista para 2016, ante las dificultades sufridas por la economía chipriota, Rusia decidió aligerar las condiciones del préstamo, rebajando el tipo de interés al 2,5 por 100 y ampliando la amortización del préstamo al año 2021 (8 pagos semestrales de 300 millones de euros entre 2018 y 2021).

4.3. La condicionalidad del programa de asistencia financiera

El Memorando de Entendimiento establecía una serie de condiciones con el fin de alcanzar tres objetivos fundamentales.

En primer lugar, se pretendía el restablecimiento de la fortaleza del sistema bancario chipriota y la confianza de los depositantes a través de la reestructuración y reducción del tamaño de las entidades financieras, el fortalecimiento de la supervisión y la cobertura de posibles necesidades de capital.

En segundo lugar, se perseguía continuar con el proceso de consolidación fiscal a través de la reducción de gastos y el incremento de ingresos públicos y la implementación de medidas para incrementar la eficiencia del gasto público dentro de un marco presupuestario a medio plazo.

Por último, se buscaba implementar reformas estructurales que fomentaran la competitividad y el crecimiento sostenible y equilibrado, permitiendo la desaparición de desequilibrios macroeconómicos a través de la reforma del sistema de indexación salarial y la remoción de obstáculos para el correcto funcionamiento de los mercados de servicios.

A continuación, se explicará con mayor grado de detalle la condicionalidad efectivamente implementada por las autoridades chipriotas como resultado de la aplicación del Memorando de Entendimiento y sus resultados preliminares para la economía del país⁸.

4.3.1. Condicionalidad en el sector financiero

4.3.1.1. Medidas previas a la aplicación de la condicionalidad del Memorando de Entendimiento

La consultora internacional Pimco fue seleccionada el 4 de octubre de 2012 para la

⁸ La información relativa a la condicionalidad y su implementación ha sido extraída de los informes *Economic Adjustment Programme for Cyprus*, publicados por la Comisión Europea con ocasión de la concesión del programa de asistencia financiera y la realización de revisiones.

realización de un análisis económico y contable del Banco de Chipre, Laiki, del Banco Helénico, una muestra representativa del 63 por 100 de los activos de las cooperativas de crédito, Banco Alpha Chipre y Eurobank Chipre. Los resultados de este análisis constituyeron la base para que el Banco Central de Chipre llevara a cabo unas pruebas de resistencia sobre el sistema financiero chipriota. Dichas pruebas de resistencia arrojaron un déficit de capital de 6.000 millones de euros en el escenario base, que exigía un CET1 del 9 por 100, y de 8.900 millones de euros en el escenario adverso, que exigía un CET1 del 6 por 100. Las necesidades de capital específicas de cada entidad les fueron comunicadas individualmente el 18 de marzo de 2013.

De esta forma, antes de la firma del Memorando de Entendimiento, las autoridades chipriotas se vieron en la obligación de aplicar una serie de medidas que permitieran disminuir la exposición del conjunto del sistema financiero a Grecia, reconducir la situación de las dos principales entidades del país, que se habían demostrado insolventes, y evitar la salida masiva de capitales del país.

Como mecanismo para disminuir la exposición del sistema financiero a Grecia, se procedió con la venta de la rama griega de actividades del Banco de Chipre, del Laiki y del Banco Helénico al Banco del Pireo, entidad griega. Esta venta, que supuso 19.200 millones de euros en activos, redujo el tamaño del balance de las entidades en un tercio y los pasivos públicos contingentes en 9.000 millones de euros.

Con el fin de reconducir la situación de las dos principales entidades del país, el 25 de marzo de 2013, el Banco Central de Chipre intervino al Laiki y al Banco de Chipre, tomando una serie de acciones.

En primer lugar, se transfirieron los depósitos de la sucursal británica de Laiki a la filial británica de Banco de Chipre, que recibió una cantidad equivalente a los depósitos en reservas ▷

que la sucursal de Laiki mantenía en el Banco de Inglaterra.

En segundo lugar, se procedió con la resolución de Laiki. Los activos no tóxicos, depósitos garantizados, pasivos interbancarios y asistencia financiera de emergencia del Banco Central de Chipre (ELA) de Laiki se transfirieron al Banco de Chipre. Los activos tóxicos y pasivos no garantizados se quedaron en Laiki, que pasó a ser liquidado. Dado que el valor de los activos transferidos por Laiki al Banco de Chipre superaba el valor de los pasivos transferidos, se traspasaron acciones del Banco de Chipre al Laiki como forma de compensar por la transferencia neta de activos.

Por último, el Banco de Chipre fue recapitalizado aplicando *bail-in* a los acreedores, lo que permitió que la entidad abandonara la resolución a finales de julio de 2013. El *bail-in* aplicado supuso finalmente en torno a los 9.400 millones de euros, de los cuales 7.900 millones correspondieron a depositantes no garantizados (4.000 millones de euros del Laiki y 3.900 millones de euros del Banco de Chipre)⁹. Para el Banco de Chipre, esto supuso una conversión de depósitos no garantizados en *equity* del 47,5 por 100.

Esta operación de *bail-in* gozó de gran resonancia en los mercados financieros, por tratarse de la primera ocasión que en la zona euro se aplicaban pérdidas a los depositantes. Posteriormente, la Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria optaría por el modelo aplicado en Chipre a la hora de imponer pérdidas a acreedores bancarios.

La propiedad del Banco de Chipre quedó en manos de los depositantes no garantizados: el 80 por 100 del *equity* de la entidad quedó en manos de sus depositantes no garantizados, mientras que cerca del 20 por 100 restante quedó en manos de los depositantes no garantizados de Laiki.

⁹ Fondo Monetario Internacional (2014). «Cyprus Selected Issues» *IMF Country Report*, nº 14/314.

Como manera de evitar la salida masiva de capitales del país, las autoridades chipriotas se vieron en la obligación de implementar controles de capitales tras el final de las vacaciones bancarias, con el fin de preservar la liquidez y solvencia de las entidades y evitar importantes salidas de depósitos. Bajo las medidas de controles de capitales, se prohibió la realización de transferencias de fondos a cuentas o entidades de crédito situadas en el extranjero, aunque se instauró un régimen de autorizaciones para transacciones realizadas en el ámbito comercial normal. Así, inicialmente, se permitía la libre realización de transferencias diarias de hasta 5.000 euros, importe que posteriormente se aumentó hasta los 25.000 euros. Las transacciones de entre 25.001 y 200.000 euros estaban sometidas a aprobación previa, mientras que para las transacciones superiores a 200.001 euros se requería autorización previa, que se concedía teniendo en cuenta la situación de liquidez de la entidad de crédito. Para particulares, las transferencias al extranjero estaban limitadas a 5.000 euros al mes por entidad de crédito y la retirada diaria de depósitos no podía superar los 300 euros por entidad de crédito.

4.3.1.2. Condicionalidad contenida en el memorando de entendimiento

Las instituciones quedaron encargadas de controlar diariamente el impacto de las medidas de controles de capitales y de acordar su levantamiento gradual. Los controles de capitales debían tener carácter temporal, procediendo con su levantamiento progresivo con arreglo a un calendario, que fue adoptado en agosto de 2013. Tras la aprobación de 35 decretos generales y 26 decretos específicos para la banca extranjera, los controles de capitales se levantaron totalmente el 6 de abril de 2015.

Las autoridades chipriotas se comprometieron a fortalecer el marco de prevención de ▷

blanqueo de capitales mediante la presentación de un plan de acción que tuviera en cuenta las recomendaciones incluidas en el análisis presentado por Moneyval y Deloitte en abril de 2013. Las autoridades chipriotas implementaron este plan de acción, aunque en algunos casos se acumularon ciertos retrasos.

El Banco Central de Chipre anunció que, para el 31 de diciembre de 2013, el CET1 mínimo se vería aumentado del 8 al 9 por 100.

El sector de las cooperativas debía reestructurarse plenamente. Para ello, las instituciones permitieron que las cooperativas captaran financiación privada hasta el 31 de julio de 2013. El Banco Central de Chipre quedó encargado de presentar a finales de julio de 2013 una estrategia de reestructuración y recapitalización del sector en coordinación con las instituciones, que se retrasó algo más de lo esperado. En aras de aumentar la credibilidad en el sector, se decidió que los fondos para la recapitalización de las cooperativas estuvieran disponibles tras la conclusión de la primera revisión del programa en una cuenta específica del Banco Central de Chipre. Así, el 27 de septiembre de 2013, el MEDE desembolsó 1.500 millones de euros en bonos del MEDE a 18 meses, que fueron inyectados en el Banco Cooperativo Central en marzo de 2014. Tras esta recapitalización, el sector se consolidó, pasando de 93 a 18 cooperativas. En diciembre de 2015, se produjo una segunda inyección de fondos públicos en el Banco Cooperativo Central por importe de 175 millones de euros.

Los bancos comerciales también debían reestructurarse y recapitalizarse. Para ello, debía emplearse capital privado en la medida de lo posible y las autoridades debían presentar planes de recapitalización a la Comisión Europea antes del 30 de noviembre de 2013. El Banco Helénico, en cuya prueba de resistencia se identificaron bajo el escenario adverso unas necesidades de capital equivalentes a 300 millones de euros, consiguió recapitalizarse por

medios privados; en octubre de 2013, el banco consiguió 350 millones de euros de capital a través de la venta de acciones (100 millones de euros) y de la conversión de deuda en capital (250 millones de euros). El Banco de Chipre presentó un plan de reestructuración con horizonte temporal hasta 2017, en el que se incluían diversas medidas para reducir el balance de la entidad y refocalizar sus principales actividades en la economía chipriota.

Uno de los principales problemas del sistema financiero chipriota eran las elevadas tasas de morosidad. Con el fin de atajar este problema, se adoptaron diversas medidas. En primer lugar, se emitió una circular en julio de 2013, por la que se homogeneizaron la definición y clasificación de los préstamos morosos. En segundo lugar, se atribuyó al Banco Central de Chipre el control de la gestión de los préstamos morosos por las entidades de crédito. En este ámbito, el Banco Central de Chipre emitió una circular con directrices para guiar los procesos de reestructuración de la deuda por las entidades de crédito. En tercer lugar, se reforzó, con notables retrasos, el marco jurídico de insolvencia personal y corporativa. De hecho, fueron los retrasos acumulados en este frente los que llevaron a que, entre la quinta y la sexta revisión del programa mediaran ocho meses (diciembre de 2014 y julio de 2015).

4.3.2. Condicionalidad fiscal

En el ámbito fiscal, se estableció una senda fiscal anual que Chipre debía cumplir y que queda reflejada en la Tabla 9, en la que también se muestran los resultados fiscales efectivamente alcanzados por el Estado miembro.

Queda claro que, con la salvedad del año 2014, en que el déficit primario registrado fue superior al fijado por el programa, Chipre consiguió superar con creces la senda fiscal contenida en el Memorando de Entendimiento. Para los años 2017 y 2018, el programa estableció como ▷

TABLA 9
SALDO PRIMARIO OBJETIVO Y EFECTIVAMENTE REGISTRADO POR CHIPRE ENTRE 2013 Y 2016
(En porcentaje)

Saldo primario de las cuentas públicas	2013	2014	2015	2016
Objetivo del programa.....	-2,4	-4,25	-2,1	1,2
Saldo efectivamente registrado (previsiones en 2015 y 2016)	-1,8	-6,00	2,2	2,6

Fuente: Comisión Europea.

objetivo un superávit primario del 3 y el 4 por 100 respectivamente. Aún está por ver si Chipre alcanzará estas cifras.

En cumplimiento de estos objetivos, se estableció la necesidad de que Chipre abandonara cuanto antes el brazo correctivo del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). Chipre pasó al brazo correctivo del PDE en julio de 2010¹⁰, concediéndosele hasta 2012 para llevar el déficit nominal por debajo del 3 por 100 del PIB y pasar al brazo preventivo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, las adversas circunstancias económicas en que se vio sumido el Estado miembro llevaron a que el plazo para reducir el déficit público por debajo del 3 por 100 del PIB se ampliara en 2013¹¹ hasta el año 2016.

Para alcanzar estos objetivos fiscales, las autoridades chipriotas se comprometieron a la adopción de una serie de medidas por el lado de los ingresos y los gastos públicos.

Por el lado de los ingresos públicos, se incrementó el impuesto sobre depósitos bancarios del 0,11 al 0,15 por 100, ingresando 25/60 de la recaudación en el Fondo de Estabilidad Financiera. También se aumentaron el tipo general del IVA (del 17 al 18 por 100 en 2013 y del 18 al 19 por 100 en 2014) el tipo reducido del IVA (del 8 al 9 por 100 en 2014), el tipo del impuesto de sociedades (al 12,5 por 100 en 2013) y el tipo sobre la remuneración del capital (al 30 por 100 en 2013). Asimismo, en 2013 se incrementaron los impuestos especiales sobre la cerveza, el tabaco y la gasolina.

¹⁰ Consejo de la Unión Europea (2010). *Decisión de 13 de julio de 2010 sobre la existencia de déficit excesivo en Chipre.*

¹¹ Consejo de la Unión Europea (2013). *Recomendación de 7 de mayo de 2013.*

Por el lado de los gastos públicos, se redujeron las pensiones y los salarios públicos, procediendo a su posterior congelación. Se pactó una reducción del número de empleados públicos en 4.500 efectivos a lo largo de la duración del programa de asistencia financiera a través de medidas como la congelación de la oferta de empleo público, el fomento de la movilidad de los funcionarios o la supresión de puestos de trabajo. Se procedió a la reducción de las transferencias sociales en 113 millones de euros y de los beneficios a favor de empleados públicos en 29 millones de euros.

Además, con el fin de reforzar el marco fiscal, el Memorando de Entendimiento fijó una serie de medidas fiscales de carácter estructural a adoptar por las autoridades chipriotas. En primer lugar, las autoridades adoptaron un marco presupuestario a medio plazo acorde con la Directiva de Marcos Fiscales Nacionales y con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. En segundo lugar, se implementó una reforma de las pensiones para mitigar el notable incremento esperado en las pensiones, con medidas como la separación, a efectos contables, de las pensiones contributivas y las no contributivas, la extensión del período mínimo de contribución hasta los 15 años o la introducción de un ajuste automático de la edad legal de jubilación cada 5 años, con el fin de tener en cuenta los cambios en la esperanza de vida. En tercer lugar, se tomaron diversas medidas para contener el incremento del gasto sanitario, como el establecimiento del copago en medicamentos y pruebas diagnósticas, la introducción de desincentivos financieros en el empleo de servicios de emergencia en situaciones ▷

TABLA 10
DESEMBOLSOS REALIZADOS A CHIPRE POR EL MEDE

Fecha de desembolso	Cantidad desembolsada en euros	Efectivo/bonos	Fecha de devolución
13/05/2013	2.000 millones	Efectivo	13/05/2027
26/06/2013	1.000 millones	Efectivo	26/06/2028
27/09/2013	1.500 millones	Bonos a tipo de interés flotante con vencimiento a 18 meses (27/03/2015)	27/09/2030
19/12/2013	100 millones	Efectivo	19/12/2029
04/04/2014	150 millones	Efectivo	04/04/2030
09/07/2014	600 millones	Efectivo	09/07/2031
15/12/2014	350 millones	Efectivo	15/12/2025
15/07/2015	100 millones	Efectivo	15/12/2031
08/10/2015	500 millones	Efectivo	200 millones el 08/10/2029 300 millones el 08/10/2031

Fuente: MEDE.

de no urgencia o la aprobación de medidas de reestructuración de hospitales públicos y optimización del gasto. En cuarto lugar, se introdujeron medidas para mejorar la recaudación de ingresos públicos y luchar contra el fraude fiscal. En quinto lugar, se reformó la Administración Pública, mejorando su eficiencia a partir de medidas como el fomento de la movilidad del personal, una mayor flexibilidad en los horarios o una reorganización de la Administración local. Por último, se analizó el estado de las empresas públicas en el país y se aprobó legislación que permitiera hacer un uso más eficiente de este tipo de empresas.

4.3.3. Condicionalidad estructural

Con el estallido de la crisis en Chipre se observó un deterioro en el mercado de trabajo, que se consideró podía presentar desequilibrios en el medio plazo. Con el fin de evitar la aparición de estos desequilibrios, se llevó a cabo una completa reforma del mercado de trabajo, apoyada en tres frentes. En primer lugar, se reformó el sistema de indexación salarial de los sectores público y privado, reduciendo la frecuencia del ajuste salarial, permitiendo la suspensión de la indexación en circunstancias

económicas adversas e implementando un sistema de indexación parcial en lugar de total. En segundo lugar, las autoridades chipriotas se comprometieron a que, durante la duración del programa de asistencia financiera, cualquier cambio en el salario mínimo estuviera en línea con la situación económica y laboral general. En tercer lugar, se produjo un fortalecimiento de las políticas activas de empleo.

Las reformas estructurales decretadas por el Memorando de Entendimiento también alcanzaron los mercados de bienes y servicios, concretamente sectores como el turismo, la energía, el mercado de la vivienda o las profesiones reguladas.

4.4. Desembolsos realizados bajo el programa de asistencia financiera

El MEDE desembolsó 6.300 millones de euros a Chipre en 9 desembolsos diferentes, 2 de ellos correspondientes al momento de la aprobación del programa y los otros a la conclusión de las 7 revisiones llevadas a cabo, tal y como se detalla en la Tabla 10. Chipre deberá devolver los fondos prestados entre 2025 y 2031. Por su parte, el FMI aprobó 9 revisiones del programa ▷

TABLA 11
DESEMBOLSOS REALIZADOS A CHIPRE POR EL FMI

Fecha de desembolso	Cantidad desembolsada en DEG	Cantidad desembolsada en euros	Revisión tras la que se realiza el desembolso
17/05/2013	74,25 millones	91,0 millones	Inicio programa
18/09/2013	74,25 millones	84,7 millones	Primera
24/12/2013	74,25 millones	83,5 millones	Segunda
02/04/2014	74,25 millones	83,3 millones	Tercera
02/07/2014	74,25 millones	84,0 millones	Cuarta
23/06/2015	222,75 millones	278,4 millones	Quinta, sexta y séptima
25/09/2015	99,00 millones	126,0 millones	Octava
26/01/2016	99,00 millones	126,0 millones	Novena

Fuente: FMI.

de asistencia financiera y los desembolsos se realizaron tal y como se indica en la Tabla 11.

5. Fin del programa de asistencia financiera y futuro de Chipre

La finalización del programa de asistencia financiera de Chipre con el MEDE y el FMI estaba prevista para el 31 de marzo y el 14 de mayo de 2016, respectivamente. Tras la reunión del eurogrupo de 7 de marzo de 2016, Chipre anunció que sería capaz de abandonar el programa de asistencia financiera del MEDE en la fecha prevista sin necesidad de solicitar un programa de asistencia financiera precautorio. En la medida en que el Parlamento chipriota no procedió con la privatización de la compañía de telecomunicaciones chipriota, el MEDE no llevó a cabo el último desembolso previsto de 275 millones de euros, por lo que se produjo la denominada «salida sucia» de programa por parte del país. En lo que al FMI respecta, Chipre dio por concluido el programa con esta institución el mismo 7 de marzo de 2016, sin esperar a la fecha de conclusión inicialmente prevista, quedando así 100 millones de derechos especiales de giro sin desembolsar.

Se puede afirmar que la situación económica de Chipre ha mejorado radicalmente a lo largo del programa de asistencia financiera. Según

las previsiones de invierno para 2016 de la Comisión Europea, la economía chipriota está creciendo (incremento del PIB de 1,4 y 1,5 por 100 para 2015 y 2016, respectivamente), las tasas de desempleo están cayendo (15,5 y 14,5 por 100 para 2015 y 2016), se está creando empleo (0,8 y 0,9 por 100 para 2015 y 2016), las cuentas públicas se han equilibrado progresivamente (se espera que Chipre abandone el brazo correctivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2016) y la balanza por cuenta corriente ha mejorado, aunque sigue mostrando un importante déficit. En el plano financiero, se ha registrado una fuerte reducción del peso del sistema bancario chipriota sobre el conjunto de la economía, en línea con las exigencias del programa de asistencia financiera.

A pesar de esta sustancial mejora, la economía chipriota sigue presentando un importante desafío: la reducción de sus elevadas tasas de morosidad, que son las más altas de la zona euro, para lo que la correcta implementación de la legislación de insolvencias y de venta de activos, adoptada en 2015, será clave.

En el plano político, se abre un nuevo horizonte para el país. En efecto, en mayo de 2015, se inició una nueva ronda de negociaciones sobre la reunificación de la isla. Aunque en el pasado ya hubo diversas conversaciones fallidas bajo la tutela de la ONU, puede que en esta ocasión se produzca la definitiva y esperada unión del país. ▷

Bibliografía

- [1] BANCO CENTRAL EUROPEO (2015). *Report on financial structures*.
- [2] BANCO MUNDIAL (2016). *Base de datos de tasas de morosidad*.
- [3] BLOOMBERG (2016). *Calificaciones crediticias del soberano y las entidades de crédito de Chipre*.
- [4] COMISIÓN EUROPEA (2012). «Macroeconomic Imbalances Cyprus», *Occasional Papers*, nº 101.
- [5] COMISIÓN EUROPEA (2013). «The Economic Adjustment Programme for Cyprus», *Occasional Papers*, nº 149.
- [6] COMISIÓN EUROPEA (2013). «The Economic Adjustment Programme for Cyprus, first review», *Occasional Papers*, nº 161.
- [7] COMISIÓN EUROPEA (2013). «The Economic Adjustment Programme for Cyprus, second review», *Occasional Papers*, nº 169.
- [8] COMISIÓN EUROPEA (2014). «The Economic Adjustment Programme for Cyprus, third review», *Occasional Papers*, nº 189.
- [9] COMISIÓN EUROPEA (2014). «The Economic Adjustment Programme for Cyprus, fourth review», *Occasional Papers*, nº 197.
- [10] COMISIÓN EUROPEA (2014). «The Economic Adjustment Programme for Cyprus, fifth review», *Occasional Papers*, nº 209.
- [11] COMISIÓN EUROPEA (2015). «The Economic Adjustment Programme for Cyprus, sixth review», *Institutional Papers*, nº 004.
- [12] COMISIÓN EUROPEA (2015). «The Economic Adjustment Programme for Cyprus, seventh review», *Institutional Papers*, nº 009.
- [13] COMISIÓN EUROPEA (2016). «European Economic Forecast Winter 2016», *Institutional Paper*, nº 020.
- [14] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010). *Decisión de 13 de julio de 2010 sobre la existencia de déficit excesivo en Chipre*.
- [15] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2013). *Recomendación de 7 de mayo de 2013*.
- [16] CONSEJO EUROPEO (2011). *Conclusiones de 21 de julio y 26 de octubre de 2011*.
- [17] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2014). «Cyprus Selected Issues», *IMF Country Report* nº 14/314.
- [18] MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (2016). *Frequently asked questions on the conclusion of ESM financial assistance programme for Cyprus*.
- [19] PIMCO (2013). *Independent Due Diligence of the Banking System of Cyprus*. ▷

ANEXO 1

TASA DE ACTIVOS TOTALES DE GRUPOS BANCARIOS NACIONALES Y FILIALES Y SUCURSALES EXTRANJERAS SOBRE PIB (%) EN CHIPRE Y LA ZONA EURO

CHIPRE							
Activos totales sobre PIB (%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Grupos bancarios nacionales	460	520	580	500	450	280	280
Filiales y sucursales extranjeras.....	210	260	230	200	190	150	150
Totales	670	780	810	700	640	430	430

Fuente: Banco Central Europeo (2015). Report on financial structures.

ZONA EURO							
Activos totales sobre PIB (%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Grupos bancarios nacionales	300	280	270	260	260	230	240
Filiales y sucursales extranjeras.....	50	50	50	50	40	40	40
Totales	350	330	320	310	300	270	280

Fuente: Banco Central Europeo (2015): Report on financial structures.

ANEXO 2

EVOLUCIÓN CORE EQUITY TIER 1 (CET1) EN SISTEMA FINANCIERO CHIPRIOTA DESDE SEPTIEMBRE DE 2013 HASTA SEPTIEMBRE DE 2015									
	Sep 13	Dic 13	Mar 14	Jun 14	Sep 14	Dic 14	Mar 15	Jun 15	Sep 15
CET 1	11,6	11,7	12,5	12,9	14,8	14,2	14,3	15,1	15,3

Fuente: Banco Central de Chipre.

ANEXO 3

CUADRO MACROECONÓMICO DE CHIPRE ENTRE 2005 Y 2016⁽¹⁾

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB real	3,9	4,1	4,4	3,6	-1,9	1,1	0,3	-2,4	-5,4	-2,5	1,4	1,5
Consumo privado	4	4,5	6,9	7,8	-7,5	1,3	1,8	-0,7	-6	0,6	1,8	1,6
Consumo público	3,4	7,4	-0,1	6,1	6,8	0,8	0,7	-2,7	-4,9	-9	-2,4	-0,9
Formación bruta capital fijo	3,3	10,5	7,6	6	-9,7	-1,7	-9,4	-20,7	-17,1	-18	10,5	5,6
Exportaciones	4,7	3,8	7,5	13,6	-0,3	-5,7	4,2	-1,7	-5	-0,5	3,6	3,2
Importaciones	3,1	6,6	11,1	-0,5	-10,7	3,7	-0,6	-4,6	-13,6	2	4	3,4
Contribución demanda interna al crecimiento	3,2	5,8	6,8	8,5	-7,9	2	-2,1	-3,9	-9,9	-1	1,6	1,7
Contribución demanda externa al crecimiento	0,7	-1,6	-2,3	-4,9	5,7	-0,8	2,3	1,6	4,5	-1,4	-0,2	-0,1
Tasa de desempleo	5,3	4,6	4	3,7	5,3	6,2	7,9	11,9	15,9	16,1	15,5	14,5
Empleo	3,6	1,8	3,2	2,1	-0,5	0	0,5	-4,2	-5,2	-1,1	0,8	0,9
Costes laborales unitarios	1,4	0,6	2,1	1,8	6,7	-1,3	2,7	-2,6	-5,9	-3,3	-1,5	0,4
Productividad aparente del trabajo	0,3	2,3	1,2		-1,3	1,3	0	0,8	0,1	-1,4	0,6	0,7
IPC armonizado	2	2,2	2,2	4,6	0,1	1,7	3,5	3,1	0,4	-0,3	-1,6	0,2
Saldo público nominal sobre PIB	-2,4	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-5,8	-5,8	-4,9	-8,9	-1	0,1
Deuda pública sobre PIB	69,1	64,6	59,5	48,9	58,5	61,5	66	79,5	102,2	108,2	108,4	99,9
Saldo balanza por cuenta corriente sobre PIB	-5,9	-5,9	-9,7	-12,2	-11	-8,7	-3	-5,5	-1,3	-4,6	-4,8	-4,9
Saldo balanza comercial de mercancías sobre PIB	-25	-27,2	-29,6	-32,4	-25,5	-26,9	-23,2	-20,8	-17,7	-16,2	-18	-18,1

(1) Tasas de crecimiento salvo que se indique lo contrario.

Fuente: Comisión Europea.

NORMAS DE ESTILO DE PUBLICACIÓN

La persona o personas interesadas en presentar un artículo para su publicación en el *Boletín de Información Comercial Española* (BICE) deberán enviar el artículo en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico **revistasice.sccc@comercio.mineco.es**

El documento debe cumplir las siguientes características:

1. Ser material original no publicado ni presentado en otro medio de difusión.
2. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20. La fuente será Times New Roman, tamaño 12 y espaciado doble. Estar paginado en la parte inferior derecha de cada página.
3. En la primera página se hará constar el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y dos apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
4. En la segunda página del texto se incluirá:
 - El título.
 - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
 - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
 - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica:
<https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>
5. En las siguientes páginas se incluirán el texto, la información gráfica y la bibliografía con la siguiente organización:
 - Se incluirá, por este orden, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía y anexos si los hubiera. Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continuada utilizando un punto para separar los niveles de división, según el siguiente modelo:

1. Título del apartado

1.1. Título del apartado

1.1.1. Título del apartado

2. Título del apartado

- Las notas de pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
- En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etc.), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirá la fuente de información y/o notas aclaratorias.
- Las citas de libros y artículos en el texto, se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. Ej.: (Martínez, 1991).
- Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
- La bibliografía se ordenará alfabéticamente siguiendo las normas de la American Psychological Association (Harvard-APA): <http://cibem.org/paginas/img/apa6.pdf>

Libros

APELLIDOS, A.A. (año de publicación). *Título del libro* (edición) (volumen). Ciudad: Editorial.

Artículo en revista científica

APELLIDOS, A.A. (año de publicación). «Título del artículo». *Título de la revista*, volumen (número), números de páginas.

Documento en línea

APELLIDOS, A. A. u ORGANISMO (año, mes de publicación). *Título*, [en línea]. Ciudad: Editorial. Disponible en:

<http://cenamb.rect.ucv.ve/siamaz/dicciona/canaima/canaima2.htm> [Recuperado: 2000, 3 de junio].

Los artículos publicados estarán disponibles en www.revistasICE.com

*Santiago Fernández Díez-Picazo**

RELACIÓN ENTRE LAS VARIACIONES DE GASTO PÚBLICO Y PIB

El objetivo de este estudio es presentar los resultados de un análisis sobre datos de crecimiento y gasto público (fuente: FMI) de 128 países en los últimos 20 años. Se concluye que la probabilidad (0,80) de que un descenso del gasto vaya acompañada de un ascenso del PIB es solo algo menor que la probabilidad (0,91) de que un aumento del gasto vaya acompañada de un crecimiento del PIB. Se dividen los países en varios grupos según las variaciones del PIB y del gasto vayan en la misma dirección o en direcciones opuestas. Se intenta también poner unos límites numéricos a estos comportamientos, y se analiza si el mejor predictor es el mismo país, o el grupo al que pertenece.

Palabras clave: reducción gasto público, aumento gasto público, aumento del PIB, reducción del PIB.
Clasificación JEL: E23, E62, H50.

1. Introducción

De acuerdo con Mankiw (1977) si representamos el PIB por medio del símbolo Y , entonces

$$Y = C + I + G + NX$$

Siendo C el consumo, I la inversión, G las compras del Estado y NX las exportaciones netas.

Citando la teoría general del empleo, el interés y el dinero, de Keynes, Bradford (1995) recuerda que la primera de las tres soluciones —que hoy día se consideran eficaces contra las recesiones— es «políticas fiscales expansionistas y que los Gobiernos sustituyan a la inversión privada cuando esta es débil».

En marzo de 2015, descargué del FMI (2015) datos de 92 países en los últimos 20 años para

calibrar por dónde se movía el multiplicador keynesiano del gasto público. Quería contestar a esta pregunta: si el gasto público se reduce X ¿cuánto se reducirá el PIB? ¿0,7 X ? ¿1,2 X ? Mi sorpresa fue que, en la mayoría de los casos, una reducción del gasto público en un año iba acompañada de un aumento del PIB ese mismo año. Al ver, meses después, que Krugman (2015) se hacía eco del fenómeno, aunque para un conjunto de países más limitado (mayormente europeos), me ha parecido interesante realizar un análisis detallado.

Los editores me han proporcionado la excelente referencia de Lacalle (2016) que les agradezco efusivamente, donde se proporcionan numerosos enlaces y se menciona como básico un estudio de Mendoza, Ilzetki y Végh donde se analizaron 44 países hasta 2007. El presente artículo analiza 128 países en un período más reciente. Las opiniones y conclusiones contenidas en este artículo son exclusivamente de ▷

* Titulado Superior de los Organismos Autónomos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Versión de marzo de 2016.

su autor. No deben considerarse las de ninguna institución ni organismo.

2. Datos manejados

Se han obtenido de la base de datos del boletín *Perspectivas Económicas Mundiales* (*World Economic Outlook, WEO*) del FMI. Los datos, descargados en febrero de 2016, abarcan desde 1980 a 2020 (obviamente los datos de 2016 a 2020 son estimaciones. También lo son muchos de 2015 y 2014). Solamente se va a trabajar con los datos de 1995 a 2015 (veintiún años, pero veinte intervalos año-año), porque se considera que la economía mundial ha cambiado sustancialmente desde 1980 con la digitalización y la globalización. Se toman los datos de PIB real a precios constantes, variaciones del PIB real (*Gross Domestic Product, constant prices, year-on-year percentage change*), porcentaje del gasto público respecto al PIB (*General government total expenditure*), porcentaje del PIB que supone la deuda bruta¹ (*General government gross debt*) y porcentaje del PIB que suponen los ingresos del Estado (*General government revenue*). Se seleccionan los países donde figuren todos estos datos para el período 1995-2015, con la adición de Estados Unidos. Extrañamente no figuran en el WEO datos de gasto, ingreso público y deuda de EEUU entre 1980 y 2000. Para no eliminar de este análisis a la primera economía mundial, estos datos se han estimado (solo para el corto período 1995-2000) con las series de la Oficina Presupuestaria de la Casa Blanca (<https://www.whitehouse.gov/omb/budget>), que arrancan de 1930.

Se ha estimado el dato de gasto público de Brasil de 1995, que es el único que falta, con

¹ La deuda bruta (*gross debt*), de la que en español suele hablarse simplemente como «deuda», facilita la mejor medida de la solvencia de un Estado a largo plazo. La deuda neta (que solo incluye los títulos de deuda en manos de inversores) es, en cambio, más relevante si se quiere estudiar cómo se comportan los mercados a corto plazo.

los de 1996 y 1997. También se han estimado los datos de gasto público de 1995 a 1997 de Bielorrusia, obviamente erróneos en el WEO (el gasto público pasa de un 0,558 por 100 del PIB en 1997 a un 10,925 por 100 en 1998).

Por falta de datos de gasto público sí se han eliminado países como Israel, Rusia, Sudáfrica, Siria, Turquía y Uruguay. En total se analizan 128 países.

3. Variación del gasto público

Como se ha dicho, se representarán las compras del Estado mediante G . El gasto público es mucho más (incluye también los salarios de los empleados públicos, subvenciones, funcionamiento del aparato estatal, etcétera) y se representará por la letra S .

Tomaremos la variación de S ,

$$\Delta S = 100 * (S_{n+1} - S_n) / S_n$$

S_n se calcula a partir del PIB real en moneda nacional aplicándole el porcentaje del gasto público respecto al PIB. ΔS es un porcentaje, pero no respecto al PIB, sino respecto al gasto público del primer año del bienio para el que se calcula la variación.

En total, para los 128 países analizados y los 20 intervalos de variaciones del PIB, se halla que aumenta en 2.242 ocasiones y disminuye en 318. En ningún caso es exactamente igual a 0. Por tanto, la probabilidad de que aumente el PIB es 0,88.

De la misma forma se halla que el gasto público aumenta en 1.851 ocasiones y disminuye en 709. La variación tampoco es nunca exactamente igual a 0. En consecuencia, la probabilidad de que aumente el gasto público es 0,72.

Si estos dos sucesos fueran variables totalmente independientes, la probabilidad de que ocurran a la vez sería 0,63, el producto de sus probabilidades individuales. \triangleright

En la muestra analizada la probabilidad aparente de que una subida del gasto público de un año n a un año $n+1$ vaya acompañada de un incremento del PIB en el año $n+1$ parecería muy cercana a esa cifra. Ocurre en 1.679 ocasiones de las 2.560 analizadas, por lo que podría pensarse que se calcularía:

$$1.679 / 2.560 = 0,66$$

Pero este cálculo no es correcto: no hay que dividir por el número total de variaciones analizadas, sino solamente del número de veces que el gasto público aumentó, esto es, 1.851. Con este cálculo la probabilidad sube considerablemente, a 0,91.

Eso sí, la probabilidad de que un descenso del gasto vaya acompañada de un ascenso del PIB es 0,80, solo una décima inferior: 568 casos en que el PIB sube y el gasto baja divididos por 709 casos en que el gasto baja.

¿Cómo es esto posible? Si la probabilidad de que el gasto suba y el PIB crezca es 0,91 ¿la probabilidad de que el gasto baje y el PIB crezca no debería ser $1 - 0,91 = 0,09$?

Pues no. Lo contrario de que el gasto suba y el PIB crezca no es que el gasto baje y el PIB crezca, sino que el gasto suba y el PIB decrezca. Que, efectivamente, es la cifra 172 del Cuadro 1 dividida por las 1.851 veces que el gasto sube, esto es, 0,09.

La distribución por países es muy desigual. Para evidenciarla muestro en el Cuadro 1 los cuatro casos que pueden ocurrir.

Los países donde, en el período analizado, más veces el aumento del gasto público ha ido acompañado de un aumento del PIB (caso 1)

Caso	Número que lo describe	Veces que ocurrió	Probabilidad
$\Delta Y > 0, \Delta S > 0$	1	1.679	0,66
$\Delta Y > 0, \Delta S < 0$	2	568	0,22
$\Delta Y < 0, \Delta S > 0$	3	172	0,07
$\Delta Y < 0, \Delta S < 0$	4	141	0,06

Fuente: elaboración propia.

son emergentes de rápido crecimiento, como China, Panamá, Australia e India. Sorprendentemente, también está Francia, país al que últimamente se acusa de estancado y de gasto público excesivo.

País	1	2	3	4
Australia	20	0	0	0
China	20	0	0	0
India	20	0	0	0
Panamá	20	0	0	0
Francia	19	0	1	0
Filipinas	18	1	0	1
Polonia	18	2	0	0
Ruanda	18	2	0	0
Bangladés	17	3	0	0
Costa Rica	17	2	1	0
Islandia	17	1	0	2
Kenia	17	3	0	0
Corea del Sur	17	2	1	0
Qatar	17	3	0	0

Fuente: elaboración propia.

Los países donde más veces se ha dado que el PIB aumentara aunque el gasto público disminuyera (caso 2) son, por un lado, insulares (Samoa, Cabo Verde, Comores) y por otro, conocidos exportadores de petróleo (Emiratos Árabes Unidos, Noruega, Brunei, Irán).

País	1	2	3	4
Eritrea	6	10	0	4
Samoa	6	10	3	1
Cabo Verde	10	9	1	0
Italia	6	9	3	2
Líbano	10	9	1	0
Brunei	5	8	5	2
Comores	10	8	0	2
Irán	10	8	1	1
Noruega	11	8	1	0
Emiratos Árabes Unidos	11	8	1	0

Fuente: elaboración propia.

Los países donde más veces se ha dado que el PIB bajara aunque el gasto público creciera (caso 3) son los que se reflejan en el Cuadro 4, en la página siguiente.

La lista de campeones del grupo 3 comparte un elemento con la del grupo 4: Brunei. Otros tres integrantes son Japón (en estancamiento ▷

CUADRO 4 CAMPEONES DEL CASO 3				
País	1	2	3	4
Libia.....	8	3	6	3
Santa Lucía.....	10	3	6	1
Brunéi.....	5	8	5	2
Croacia.....	12	1	4	3
Finlandia.....	14	2	4	0
Japón.....	8	6	4	2
Kirguistán.....	11	5	4	0
Paraguay.....	10	4	4	2

Fuente: elaboración propia.

secular), Libia (en guerra civil) y Finlandia (con una prolongada recesión por la pérdida simultánea de sus mercados de teléfonos móviles y de papel).

Por último, los países donde más veces se ha dado que el PIB bajara y que el gasto público descendiera también (caso 4) son los recogidos en el Cuadro 5.

CUADRO 5 CAMPEONES DEL CASO 4				
País	1	2	3	4
Ucrania.....	11	1	1	7
Venezuela.....	9	3	1	7
Grecia.....	9	4	2	5
Rumanía.....	12	3	0	5
República Centroafricana.....	11	5	0	4
Eritrea.....	6	10	0	4
Gabón.....	8	7	1	4
Jamaica.....	8	6	2	4
Seychelles.....	13	2	1	4
Islas Salomón.....	11	3	2	4
Togo.....	11	4	1	4

Fuente: elaboración propia.

Se trata de países assolados por graves desastres: Ucrania se encuentra en guerra civil; Venezuela, en estado de devastación económica; la República Centroafricana, también destruida por conflictos internos, es uno de los diez países más pobres del mundo. Y Grecia, ya sabemos.

España, con doce casos 1, cuatro casos 2, dos casos 3 y otros dos casos 4, no aparece en ninguna de estas tablas de campeones porque en los cuatro rangos se encuentra muy abajo: en el puesto 86 en el caso 1, en el 78 en el 2, en el 45 en el 3 y en el 37 en el 4.

Cabe plantearse varias preguntas interesantes.

– ¿Sube lo mismo el PIB cuando sube el gasto que cuando baja? ¿Más? ¿Menos?

– ¿A partir de qué aumento del gasto es seguro un incremento del PIB?

– Y viceversa: ¿a partir de que reducción del gasto es segura una disminución del PIB?

– Las disminuciones del gasto que van acompañadas de aumentos del PIB ¿son más pequeñas que las que van acompañadas de reducciones?

– ¿Hay un porcentaje óptimo de gasto público? Es decir, para un país determinado ¿se observa un porcentaje de gasto tal que, si se supera, el PIB disminuye?

– Si en un país el porcentaje de gasto público es mayor ¿es más probable que una variación del gasto vaya acompañada de una variación del PIB en el mismo sentido?

Para contestar a la primera pregunta se toman solamente los países donde, en el período analizado, ha habido al menos 5 aumentos de gasto y 5 disminuciones² (79 países de los 128). Por ejemplo, no se toma China, porque ha tenido 20 aumentos y ninguna disminución. Se halla entonces la media de las variaciones (aumentos y disminuciones) de PIB cuando aumenta el gasto y la media cuando disminuye. El resultado es claro: de media, el PIB aumenta casi el doble cuando crece el gasto público (4,52 por 100) que cuando dicho gasto disminuye (2,47 por 100). Pero los comportamientos ▷

CUADRO 6 COMPORTAMIENTOS NACIONALES		
País	Promedio ΔY cuando $\Delta S > 0$	Promedio ΔY cuando $\Delta S < 0$
España.....	2,73	0,79
Alemania.....	0,99	2,04
EEUU.....	2,54	1,96
Holanda.....	2,17	1,38
Italia.....	0,20	0,80
Reino Unido.....	2,14	2,25
Portugal.....	1,71	-0,18
Grecia.....	2,87	-1,71

Fuente: elaboración propia.

² Esta regla de al menos 5 aumentos y al menos 5 disminuciones también se aplica para calcular las medias de variación de PIB con la variación de la deuda y con la variación de los ingresos del Estado.

son muy diferentes según el país. Vemos algunos ejemplos en el Cuadro 6.

España sigue con creces la regla general (cuando aumenta el gasto público, el PIB español crece un 2,73 por 100, y cuando este gasto baja, solo un 0,79 por 100). También la siguen Estados Unidos y Holanda.

Pero en Alemania, Italia y Reino Unido sucede al revés: para el PIB es mejor bajar el gasto público que aumentarlo.

La explicación que cabe es que, previendo una disminución del PIB para el año siguiente, los Gobiernos intentan paliarla aumentando el gasto para ese año. También es posible que, ante una recesión que provoque un aumento sustancial del paro, crezca el gasto público por el mayor desembolso en subvenciones de desempleo.

De la misma manera hay que recordar que la reducción del gasto público puede no ser un acto voluntario del Gobierno, sino una consecuencia de la evolución económica. Por ejemplo, si aumentan los ingresos fiscales y se amortiza deuda, con lo que se paga menos por intereses. O si bajan los tipos de interés. O si se incrementa fuertemente el empleo y se reducen consecuentemente las subvenciones a los parados.

No debe pensarse en el incremento del gasto como una inyección en la economía de dinero «exterior» a ella. O bien se financia con aumentos de impuestos (con su posible efecto depresor del consumo) o bien (salvo los países que disponen de reservas soberanas provenientes de la explotación petrolífera) con deuda. El aumento de la deuda puede afectar al crecimiento por disminuir la confianza en el país, encarecer la financiación privada o absorber fondos que, en otra situación, irían a empresas (*crowding out*).

Portugal y Grecia muestran una clarísima sensibilidad al gasto público: cuando este se reduce, también lo hace su PIB (-0,18 y -1,71 por 100), mientras que cuando crece, el PIB

responde en igual sentido (1,71 y 2,87 por 100 respectivamente).

Debe reseñarse que, en estos 79 países, el aumento promedio del gasto (12,41 por 100) es de magnitud superior al descenso promedio (-7,44 por 100).

4. Seguridad de aumentar el PIB

Se trata ahora de contestar a la pregunta ¿cuánto es necesario subir el gasto público para asegurarse de que el PIB se incrementa?

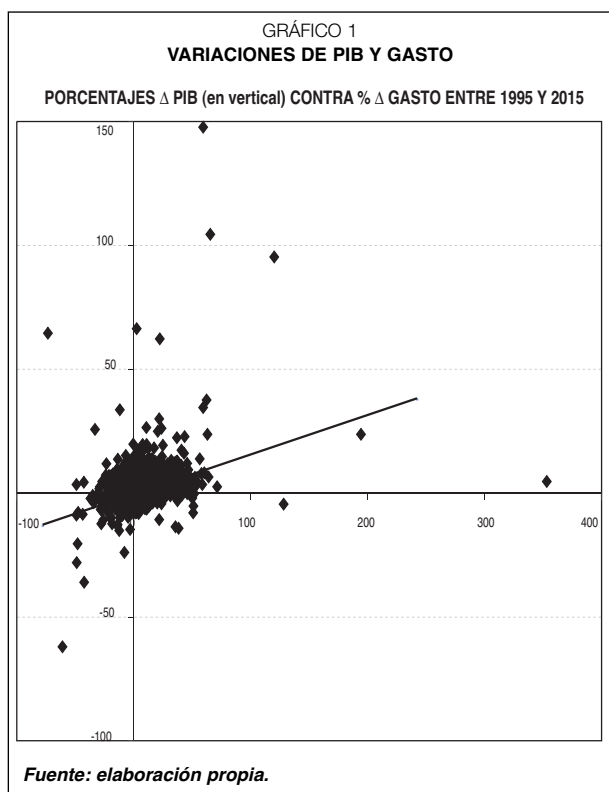
Empíricamente, si consideramos no fiable (como ya se ha dicho) la variación (353 por 100) del gasto en Bielorrusia de 2000 a 2001, hay que triplicar el gasto público para asegurarse un aumento del PIB: el segundo mayor incremento en los 128 países analizados, un 194 por 100 en Guinea Ecuatorial entre 1997 y 1998, fue acompañado por un incremento del PIB del 23,77 por 100.

En esta lista de variaciones del gasto, ordenadas de mayor a menor, España no aparece hasta el puesto 858, para el período 2008-2009, en que un incremento del gasto público del 7,2 por 100 fue acompañado de un descenso del PIB (-3,6 por 100) en 2009.

5. Reducir gasto sin bajar PIB

En el apartado anterior queda parcialmente contestada la pregunta ¿a partir de que reducción del gasto es segura una disminución del PIB? Por desgracia, la disminución del PIB no solo es posible si se reduce el gasto, sino incluso si se aumenta. Depende del país, por supuesto. La reducción más drástica del gasto (-73,32 por 100) en Guinea Ecuatorial entre 1995 y 1996 fue acompañada de un aumento del PIB casi igual de drástico del 64,57 por 100 en 1996. La siguiente, (-60,91 por 100) en Libia en 2011 (por la guerra) vino asociada a una reducción del PIB del 62,08 por 100. ▷

Una visión de conjunto se muestra en el Gráfico 1: la inmensa mayoría de los puntos $\Delta Y-\Delta S$ se encuentra por encima de la línea horizontal que marca $\Delta Y = 0$. Además, la nube de puntos no es circular (como lo sería en caso de dos fenómenos no relacionados), sino aplastada e inclinada. Puede trazarse una línea en la dirección de su tendencia.



6. Disminución del gasto que sube el PIB

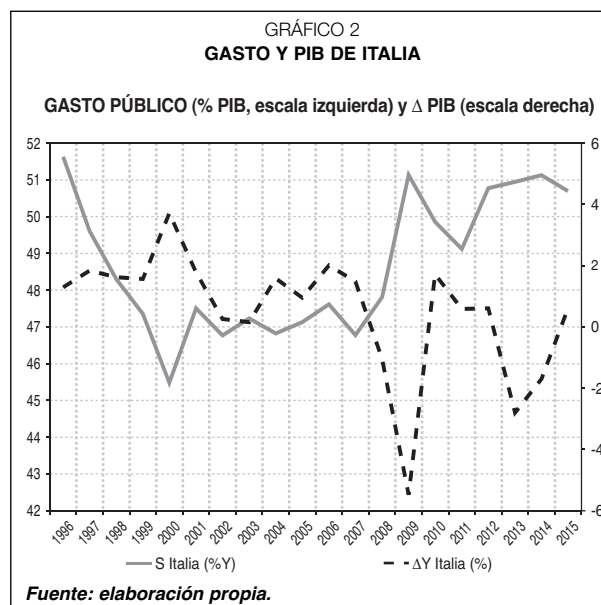
Se va a contestar ahora a la pregunta: las disminuciones del gasto que van acompañadas de aumentos del PIB ¿son más pequeñas que las que van acompañadas de reducciones? Para ello se toman, de los 128 países, aquellos donde al menos haya habido dos disminuciones del gasto acompañadas de aumentos del PIB y dos bajadas del gasto acompañadas de descensos del PIB. No son muchos, solo 33, España entre ellos.

La respuesta es afirmativa: para estos 33 países, la media de las reducciones del gasto

que coinciden con un incremento del PIB es -6,68 por 100, mientras que la media de las que coinciden con una disminución del PIB es casi el doble, -12,92 por 100.

7. Gasto público óptimo

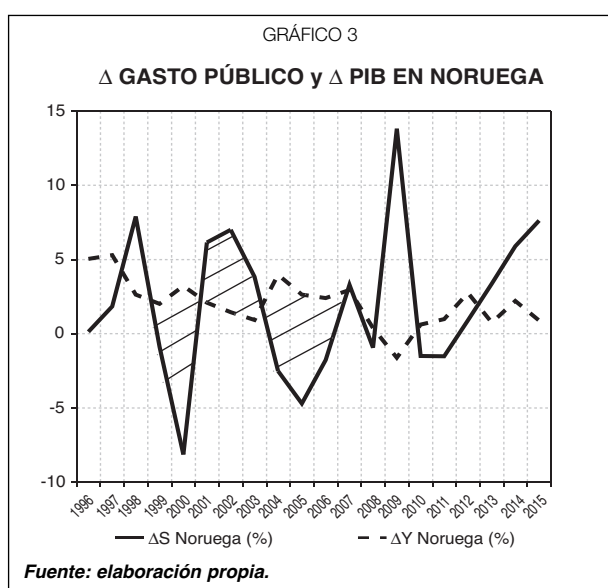
¿Existe un nivel de gasto público tal que, si se aumenta, el PIB empieza a descender, o crece claramente menos? De existir este efecto, donde más claramente se observaría sería en los campeones del caso 2 (Cuadro 3). Se van a examinar de cerca las evoluciones de Italia y Noruega, países cercanos, conocidos y no afectados por guerras ni desastres en el período.



Puede verse que el punto de inflexión se produce en 2007: el PIB cae a plomo y sigue descendiendo hasta 2009. El gasto público sube, pero bastante menos de lo que aparenta en el gráfico (porque allí está representado en porcentaje del PIB, que desciende mucho). En realidad el gasto público de Italia en 2008 es solo un 1,15 por 100 superior al de 2007, y el de 2009, solo un 1,09 por 100 mayor que el del año anterior. Vemos además que los niveles de gasto público se elevan (de 2001 a 2007 rondan el 47 por 100 del PIB, mientras que de \triangleright

2009 a 2015 rondan el 50 por 100), pero eso no impide que el incremento del PIB remonte en 2010 (ya con gasto público más alto) a los niveles de 2004-2007. Por tanto, cabe concluir que, si existe un nivel de gasto público óptimo para Italia, los datos manejados no permiten afirmar que lo haya alcanzado. Otra cosa es que, dado su elevado nivel de deuda, sea recomendable que lo incremente.

El caso de Noruega es distinto:



Si para Italia se ha representado con línea continua el gasto público como porcentaje del PIB en la escala izquierda, y la variación del PIB con línea de trazos en la escala derecha, para Noruega hay una sola escala, a la izquierda. Con línea continua se representan las variaciones del gasto público y con línea de trazos, las del PIB.

Se han rayado tres áreas. En la primera puede verse que, pese a una fuerte disminución del gasto, la variación positiva del PIB no se altera. En la segunda, lo contrario: que ante un fuerte incremento del gasto, el PIB crece menos. Y en la tercera, lo mismo que en la primera: el gasto decrece con fuerza y el PIB sube más que en la anterior etapa. En 2009 se produce un enérgico incremento del gasto, seguramente para contrarrestar los efectos de la crisis.

A partir de 2012 el crecimiento del PIB ya es menor. De esto cabría concluir que Noruega tendría un nivel de gasto público óptimo en torno al 42 por 100 de su PIB.

8. Tamaño relativo del gasto y efectos de su variación

Se va a contestar a la última pregunta de las planteadas: si en un país el porcentaje de gasto público es mayor ¿es más probable que una variación del gasto vaya acompañada de una variación del PIB en el mismo sentido?

Para ello se dividirán los países en tres tramos según los porcentajes medios de gasto público respecto a PIB en el período analizado. El máximo corresponde a Kiribati (88,66 por 100 del PIB), pero se considera un dato anómalo y se toma Dinamarca (54,41 por 100). El mínimo a Bangladés (12,55 por 100). Esto divide a los 128 países en 27 con gasto público alto, 57 con medio y 44 con bajo.

Pues bien, la probabilidad, en los países de gasto alto, de que una variación del gasto vaya acompañada de una variación del PIB de igual signo es de 0,71, mientras que en los países de gasto bajo es de 0,74. Es decir, los países de gasto bajo parecen más sensibles a las variaciones de este que los de alto.

9. ΔS como predictor ΔY

Se van a comparar los promedios de los errores absolutos en una predicción de la variación del PIB basada solamente en la variación del gasto público.

Para ello se toman los campeones de los casos 1 a 4, más España y, para cada año del período 2006-2015, se intenta predecir la variación del PIB basándose en la variación del gasto público (por ejemplo, para predecir la variación del PIB de 2006 se tomaría la variación del gasto entre 2005 y 2006). ▷

Para hacer la predicción se buscan en los n años anteriores (n varía de 5 a 10, porque otro factor que se quiere averiguar es: dada la constante evolución de la economía ¿cuál es el número óptimo de años pasados que debemos mirar para elaborar la mejor previsión del futuro?) las dos variaciones del gasto más parecidas que fueran acompañadas de una variación del PIB en el mismo sentido. Se obtiene la media y se calcula la previsión por regla de tres. Este algoritmo se ejecuta, tanto individualmente para cada país como para el grupo al que pertenece (con el fin de contestar a otra cuestión: el mejor predictor de una determinada economía ¿es ella misma o un conjunto de economías similares?³).

En los casos de China y Bangladés este algoritmo prevé, para el número óptimo de años (9 y 10, respectivamente), una parte muy sustancial (79,53 y 69,93 por 100) de la variación promedio del PIB entre 2006 y 2015. Para otros países los errores son mayores (error medio de 3,59 puntos de PIB para España⁴ con el número óptimo de años, 10). Para los 44 países analizados el número de años óptimo, que minimiza el error de predicción, es 10 en trece casos⁵; 7 en diez casos, y 5 en ocho casos. Tres quintos de las veces la predicción, utilizando los datos solo del país en cuestión, es mejor que si se utilizan todos los datos de los países del grupo al que pertenece.

10. Δ PIB y Δ deuda

La evolución comparativa de las variaciones del gasto y del PIB se ha trasladado ahora a las de deuda y PIB. Para este análisis hay

³ Lo que, a su vez, suscita otra pregunta: ¿cuándo es una economía similar a otra? Pero eso es otra historia...

⁴ Para comparar, una regresión lineal utilizando datos de los 20 años arroja un error medio de 2,04 puntos de PIB.

⁵ Como este análisis se ha hecho buscando, hasta en los 10 años pasados, las variaciones más parecidas, se ha hecho otro análisis buscándolas en los 15 años pasados, para determinar si el óptimo de los 10 años era solo aparente, por acumulación en el límite. El otro análisis confirma que no es aparente.

datos de menos países⁶, solamente 81. El período analizado es el mismo, 1995-2015. Para las 1.620 (= 20 años * 81 países) variaciones conjuntas analizadas, se halla que lo más frecuente es que un aumento de la deuda vaya acompañado de un incremento del PIB: ocurre en 918 ocasiones. Lo segundo más habitual (507 ocasiones) es que una reducción de la deuda vaya acompañada de un crecimiento del PIB. Ahora bien, en promedio, el PIB se incrementa más (4,73 por 100) si la deuda se reduce que si aumenta (3,79 por 100).

11. Δ pib y Δ ingresos del Estado

Por último se traslada el análisis a las variaciones de ingresos del Estado y PIB.

Los ingresos del Estado no siempre provienen de impuestos: los países exportadores de petróleo suelen tener empresas petroleras nacionales que nutren buena parte de los ingresos del Tesoro. El ejemplo paradigmático es Arabia Saudí, un país donde prácticamente no hay impuestos. Lógicamente, estos países están siendo los más afectados por el período de bajos precios del oro negro que atraviesa actualmente el mundo.

En los otros países, cabría suponer que, si se incrementan los ingresos del Estado, podría reducirse el PIB, ya que los habitantes dispondrán de menos renta para consumir.

La realidad empírica es la contraria. De ingresos y PIB en el período analizado (1995-2015) hay datos de 123 países⁷. Pues bien, tomándolos conjuntamente, la variación media del PIB cuando aumentan los ingresos del Estado es 4,63 por 100, mientras que cuando se reducen es 1,37 por 100. Si no tenemos en cuenta a los países productores de petróleo, ▷

⁶ Aplicando la regla de al menos 5 aumentos y al menos 5 disminuciones, las variaciones medias se calculan para solo 57 países.

⁷ Aplicando la regla de al menos 5 aumentos y al menos 5 disminuciones, las variaciones medias se calculan para solo 76 países.

el efecto se modera, pero persiste: el PIB aumenta 4,38 por 100 cuando los ingresos crecen y solamente 2,04 por 100 cuando disminuyen.

12. Conclusiones

En los 128 países analizados y en el período 1995-2015, de media, el PIB aumenta casi el doble cuando crece el gasto público (4,52 por 100) que cuando dicho gasto disminuye (2,47 por 100).

Un aumento de gasto público no conducirá siempre a un incremento del PIB, ni recortar el gasto llevará necesariamente a que el PIB caiga. Depende del tamaño de la variación que se decida y del país en cuestión. El comportamiento de unos países es muy diferente al de otros.

En promedio el PIB se incrementa más (4,73 por 100) si la deuda se reduce que si aumenta (3,79 por 100).

Resumiendo mucho, en general, para incrementar el PIB se debe aumentar el gasto público a la vez que se acrecientan los ingresos y a la vez que se reduce la deuda. En cada caso particular, cada país ya verá, examinando sus datos de los diez años anteriores, si su comportamiento sigue estas pautas o son más adecuadas otras medidas.

Conviene investigar a fondo, con datos más detallados si, en países comparables, el que variaciones comparables del gasto público conduzcan en unos casos a aumentos del PIB y en otros a disminuciones, se debe a que las partidas del gasto modificadas son diferentes. ¿Afecta lo mismo recortar en sanidad que en obras públicas? ¿En educación que en pensiones? Una evaluación de los posibles efectos pasados de la variación en cada partida podría

ser de gran utilidad a los que tienen que tomar decisiones a futuro sobre dichas variaciones.

Es fundamental que los datos económicos puestos a disposición del público por parte de organismos internacionales sean tan accesibles, completos y consistentes como sea posible. Los buenos datos permiten fundamentar buenas decisiones, fomentar que se tomen razonadamente y reducir la incertidumbre.

Bibliografía

- [1] BRADFORD DELONG, J. (2015). «Pequeños “booms” que causan grandes crisis». Madrid: *El País*. Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2015/07/02/actualidad/1435849801_434471.html
- [2] FMI (2015). *World Economic Outlook Database*. Washington. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>
- [3] GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2016). Ministerio de Comercio. Departamento de Análisis Económico. Datos nacionales. Disponible en: <http://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=16#reqid=16&step=1&isuri=1>
- [4] KRUGMAN, P. (2015). «Demand, Supply, and Macroeconomic Models». Nueva York: *The New York Times*. Disponible en: http://krugman.blogs.nytimes.com/2015/11/28/demand-supply-and-macroeconomic-models/?partner=rss&emc=rss&_r=0/
- [5] LACALLE, D. (2016) «La OCDE y el dudoso multiplicador del gasto público». Madrid: *El Confidencial*. Disponible en: http://blogs.elconfidencial.com/mercados/llevo-de-energia/2016-02-23/la-ocde-y-el-dudoso-multiplicador-del-gasto-publico_1156804/
- [6] MANKIW, N.G. (1997). *Macroeconomía* (3ª edición). Barcelona: Antoni Bosch editor.

SUSCRIPCIÓN ANUAL

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	65,00 €	85,00 €	85,00 €
Gastos de envío España	5,76 €	24,36 €	30,00 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,83 €		
TOTAL	73,59 €	109,36 €	115,00 €

EJEMPLARES SUELTOS

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	7,00 €	9,00 €	9,00 €
Gastos de envío España	0,48 €	2,03 €	2,50 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,30 €		
TOTAL	7,78 €	11,03 €	11,50 €
BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO	12,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	0,48 €	2,03 €	2,50 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,50 €		
TOTAL	12,98 €	17,03 €	17,50 €

DATOS

Nombre y apellidos

Empresa

Domicilio

D.P. Población

N.I.F.

Teléf. Fax.

Email

Transferencia a la cuenta de ingresos por venta de publicaciones del Ministerio de Economía y Competitividad.

IBERCAJA. Calle Alcalá 29. 28014 MADRID (ESPAÑA)
CÓDIGO CUENTA CLIENTE: 2085-9252-07-0330598330
CÓDIGO BIC DE IBERCAJA: CAZRES2Z
IBAN: ES47 2085-9252-07-0330598330



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA Y
COMPETITIVIDAD

SUBSECRETARÍA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL
ESTUDIOS, INFORMACIÓN Y PUBLICACIONES

Suscripciones y ventas por correspondencia:

Paseo de la Castellana, 162 9ª Planta 28046 Madrid. Teléfono 91 603 79 93/97

Suscripciones a través de la página web del Ministerio de Economía y Competitividad

distribucionpublicaciones@mineco.es

ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



**España y Croacia,
socios en la Unión Europea**



El sector exterior en 2014

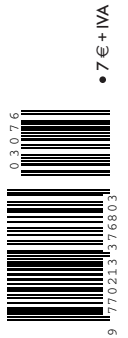


Filipinas en el siglo XXI

BOLETÍN ECONÓMICO

ICE

INFORMACION COMERCIAL
ESPAÑOLA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y COMPETITIVIDAD