

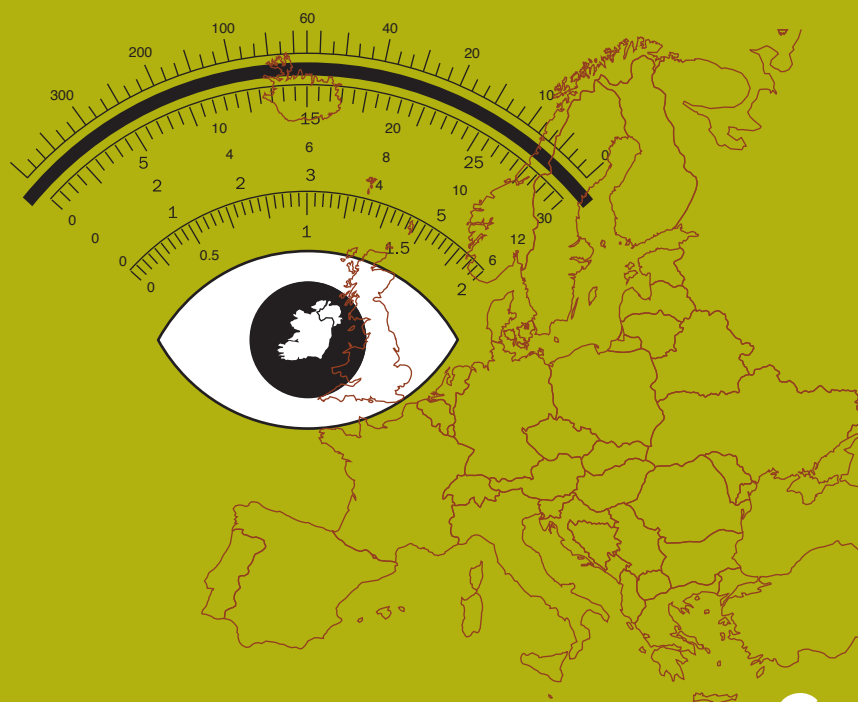
ESTUDIOS LABORALES

ANNE MARIE GARVEY, SANTIAGO B. GUTIÉRREZ MARTÍNEZ,
MARÍA VICTORIA JIMÉNEZ MARTÍNEZ, J. EDUARDO LÓPEZ AHUMADA,
SARA H. OTAL FRANCO, JOSÉ MANUEL DEL VALLE VILLAR

Crisis financiera y Derecho Social en Irlanda

Dirección:

ANNE MARIE GARVEY
J. EDUARDO LÓPEZ AHUMADA




ediciones
cinca

**Crisis financiera
y Derecho Social en Irlanda**

PRIMERA EDICIÓN:

septiembre 2015

© Los autores

© DE ESTA EDICIÓN:

Ediciones Cinca, S.A.
c/ General Ibáñez Íbero, 5A
28003 Madrid

Reservados todos los derechos.

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. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en esta obra incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Ediciones Cinca se identifique con las mismas.

DISEÑO DE LA COLECCIÓN:

Juan Vidaurre

**PRODUCCIÓN EDITORIAL,
COORDINACIÓN TÉCNICA
E IMPRESIÓN:**

Grupo Editorial Cinca
c/ General Ibáñez Íbero, 5A
28003 Madrid

Tel.: 91 553 22 72.

grupoeditorial@edicionescinca.com

www.edicionescinca.com

DEPÓSITO LEGAL: M-

ISBN: 978-84-15305-88-0

Crisis financiera y Derecho Social en Irlanda

Dirección:

ANNE MARIE GARVEY

J. EDUARDO LÓPEZ AHUMADA

Autores

ANNE MARIE GARVEY

SANTIAGO B. GUTIÉRREZ MARTÍNEZ

MARÍA VICTORIA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

J. EDUARDO LÓPEZ AHUMADA

SARA H. OTAL FRANCO

JOSÉ MANUEL DEL VALLE VILLAR

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Análisis financiero,

Bridget Mc Nally, Maynooth University, Ireland.

Análisis jurídico-social,

Antony Kerr, University College Dublín, Ireland. 9

INTRODUCCIÓN

Anne Marie Garvey y J. Eduardo López Ahumada 13

PERSPECTIVA ECONÓMICA:

De la crisis inmobiliaria a la crisis financiera. Las medidas de ayuda a las entidades de crédito,
Sara H. Otal Franco y Anne Marie Garvey 15

La sociedad de gestión de activo como respuesta a la crisis financiera: control de la Unión Europea,
Sara H. Otal Franco y Anne Marie Garvey 37

La creación y evolución de NAMA en Irlanda (National Asset Management Agency),
Anne Marie Garvey y Sara H. Otal Franco 61

PERSPECTIVA JURÍDICA:

La protección del deudor en Derecho Civil irlandés y español: la influencia de la crisis financiera en el ámbito privado,
María Victoria Jiménez Martínez 83

El impacto de las medidas laborales anticrisis en Irlanda: una reforma orientada desde la Unión Europea,
J. Eduardo López Ahumada 101

Seguridad Social y derechos sociales en Irlanda: panorama tras la crisis económica,
José Manuel del Valle Villar 145

EPÍLOGO:

Las relaciones entre España e Irlanda: una larga historia,
Santiago B. Gutiérrez Martínez 177

PRESENTACIÓN

Análisis financiero

I am honoured to introduce this unique piece of work "Crisis financiera y derechos sociales en Irlanda". The authors provide us with an insightful Spanish perspective on the recent Irish financial and banking crisis, delving into the history of the Irish real estate market and its role in the crisis, the creation and evolution of NAMA (National Asset Management Agency) and the EU response. The historic and financial analysis is complimented by a legal perspective on debtor protection, labour and social security law reforms in the wake of the crisis. Uniquely, throughout the book, the authors draw ongoing comparisons with the equivalent Spanish experience and response.

Part of the research for this book was carried out, using the facilities of Maynooth University, one of Irelands leading third level Institutions. Maynooth University was happy to welcome Dr. Anne Marie Garvey, Dr. Sara Otal Franco and Prof. Santiago B. Gutiérrez on campus whilst they were on research sabbatical to Ireland for the purposes of this book. Maynooth University is internationally recognised for quality and value of our research and scholarship and our dedication and commitment to teaching and our students.

Formally established as an autonomous university in 1997, Maynooth University traces its origins to the foundation of the Royal College of St. Patrick in 1795, drawing inspiration from a heritage that includes over 200 years of education and scholarship. The University is a place of lively contrasts. It is a modern institution, dynamic, rapidly-growing, research-led and engaged, yet grounded in historic academic strengths and scholarly traditions.

The humanities, social sciences and natural sciences form the academic and intellectual core of the University, complemented by strong departments and programmes in accounting, economics, finance, business and law. The University has an international reputation for research in humanities; social and spatial sciences; mathematics, communication and computation; and human health. This research connects directly with

our teaching, and with wider societal needs through a very successful knowledge transfer office. Maynooth University is very much an engaged university, making significant contributions to social, cultural and economic development at local, regional and national levels.

The University community comprises over 9,000 students and 800 staff from more than 20 countries. The institution has grown rapidly in recent years, but retains a student-centred and deeply collegial ethos.

The University is located in the historic town of Maynooth, 25 km from Dublin, and its campus combines the peaceful and historic beauty of fine eighteenth century buildings with the very best of modern research and teaching facilities.

Dr Bridget Mc Nally, FCA, M.Litt, Ph D.
Department of Economics Finance and Accounting.
Maynooth University, Maynooth, Co. Kildare, Ireland

PRESENTACIÓN

FINANCIAL CRISIS AND SOCIAL RIGHTS IN IRELAND

It is both a privilege and a pleasure to have been invited to contribute a Foreword to this work on the Financial Crisis and Social Rights in Ireland. As is now well known, it had become obvious in September 2008 that Ireland was facing a severe monetary crisis and that the then government decided to guarantee the Irish banking system, covering both customer deposits and the banks' own borrowings, to an estimated total of €440 billion.

Arising out of the severe economic downturn, the government engaged in a series of actions, both administrative and legislative, to reduce costs in the public sector. Rates payable for travel and subsistence expenses were cut by 25%; salaries were reduced by up to 15%; a 7% pensions levy was introduced; redundancies of 280,000 were sought; the hourly national minimum rate was reduced (albeit restored following the change in government in 2011); and commitments were entered into for substantial organisational reform.

The arrival of the Troika in November 2010 resulted in a review of the sectoral minimum wage mechanisms to establish whether there were distortions of wage conditions within those sectors. Notwithstanding that the review recommended reform not abolition and that no wage distortions were present, the Irish courts struck down the relevant legislative provisions as being an unconstitutional encroachment on the legislative power. The immediate consequence of those decisions was to render invalid all the wage setting orders and agreements in sectors such as hotels, catering, contract cleaning, hair-dressing, retail, security, construction and electrical contracting which provided wages in excess of those prescribed by the National Minimum Wage Act 2000 (currently €8.65 per hour).

It might be considered surprising that, not only was no legal challenge made by trade unions to the various austerity measures introduced by the Financial Emergency Measures in the Public Interest Acts, but also that the unions did not participate in the

legal challenges to the sectoral wage setting legislative provisions. In part this was due to the Troika - critical cost of litigation in Ireland but can only have been heavily influenced by the unhappy experience of those unions which had sought to challenge the imposition of the pension levy and the reduction in allowances. All applications were unsuccessful with the President of the High Court ruling that, even if the deductions amounted to an interference with the unions' members property rights, such interference could not be said to be disproportionate having regard to the dire financial circumstances in which Ireland found itself.

It has now been agreed with the public sector trade unions that the measures introduced by the emergency legislation that have allowed the government control the cost of pay and pensions in the public service will begin to be alleviated with effect from January 1, 2016.

I am delighted that part of the research for this remarkable book was carried out in the UCD Sutherland School of Law by J. Eduardo López Ahumada and José Manuel del Valle Villar whilst they were on sabbatical leave. The School was extremely fortunate to benefit from their presence and I would hope that further collaborations and exchanges will take place in the coming years.

Anthony Kerr
Associate Dean for Graduate Studies
UCD Sutherland School of Law
Bastille Day 2015

INTRODUCCIÓN

La crisis económica en España ha fomentado la investigación sobre otras economías de la zona europea con situaciones similares, por ejemplo Irlanda. Después de un crecimiento económico muy importante Irlanda entró en recesión sobre todo por la burbuja inmobiliaria y las imprudencias del sector financiero. Dados los históricos lazos existentes y las similitudes en las situaciones presentes, hace algún tiempo investigadores de la Universidad de Alcalá tomamos la iniciativa de formar un grupo multidisciplinar para analizar la situación, causas y soluciones de la crisis bancaria en Irlanda, complementando tal estudio con el de las medidas tomadas en el sector bancario para enfrentarse a la crisis financiera española. Como las soluciones a la crisis financiera en Irlanda han significado recortes de ayudas sociales e incremento de impuestos entraremos a explorar cómo el contribuyente tuvo que hacer frente incluso "a nivel personal" a la recuperación de su país. De hecho, las reformas acometidas en el mercado laboral y en el sistema de Seguridad Social y en el Sistema sanitario han producido fuertes reducciones en los derechos sociales de los irlandeses.

El documento que presentamos es el resultado de una estancia en la isla en la que participaron investigadores juristas, expertos en empresa e historiadores. La estancia se realizó en dos universidades de Irlanda, UCD (University College Dublin) y NUIM (National University of Ireland, Maynooth). Todos los participantes de este proyecto de investigación proceden de la Universidad de Alcalá, ubicada en Alcalá de Henares, Madrid, que tiene vínculos muy especiales con Irlanda. La parte histórica del trabajo es muy útil para situar esta secular relación entre los dos países y sobre todo la asociación entre Alcalá de Henares (que tuvo un colegio irlandés durante siglos) y Saint Patrick's College of Maynooth que fue centro de estudios eclesiásticos desde el siglo XVIII, a cuyos efectos es necesaria la remisión al estudio histórico realizado por Santiago B. Gutiérrez Martínez.

Nos gustaría agradecer de manera especial por parte del equipo de investigación su desinteresada colaboración a varios profesores universitarios de Irlanda por facilitarnos la estancia en sus centros y permitirnos el acceso a la bibliografía necesaria para redactar

nuestros trabajos, durante el verano de 2014: Dra. Bridget Mc Nally de la Universidad de Maynooth (NUIM), y Dr. Thomas O'Connor (NUIM), Dra. Aileen Pierce y Dr. Anthony Kerr de la Universidad de Dublín (University College Dublin). Agradecemos al profesor Oscar Recio Morales de la Universidad Complutense de Madrid su ayuda en la parte histórica del trabajo. Asimismo, queremos agradecer su ayuda a los funcionarios del Ministerio de Asuntos Sociales de Irlanda, en concreto, a Jonh Kinsella, Roinn Comirce Sóisialaí, Jonh Conlon, Denis Moynihan y Caroline O'Connor del Department of Social Protection. También nuestro sincero agradecimiento para Esther Lynch, del Irish Congress of Trade Unions (ICTU), para Tom O'Driscoll, Presidente del Services Industrial Professional and Technical Union (SIPTU) y para Rachel Ryan, especialista en derechos sociales (SIPTU).

El trabajo relacionado con NAMA así como el estudio sobre la protección del deudor en el Derecho Civil irlandés, se enmarcan dentro de los Proyectos de investigación DER2012-33367, *La simplificación del Derecho de sociedades (II). Una nueva política legislativa para un Derecho mercantil de crisis*, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, coordinado por el profesor Dr. Santiago Hierro, y *La búsqueda de alternativas al concurso del emprendedor*, con referencia CCG2014/HUM-036, coordinado por la Profesora Dra. Marta Zabaleta. Por su parte, los trabajos relativos a la reforma del mercado de trabajo y del sistema de protección social de Irlanda se encuadran dentro de las acciones del proyecto de investigación titulado "La respuesta de la OIT ante la crisis económica: orientaciones para las políticas internacionales y nacionales para impulsar la recuperación, con especial referencia a la política nacional española" DER2010-17767 (subprograma JURI), coordinado por el profesor Dr. José Luis Gil y Gil.

Los investigadores recibieron para su trabajo el apoyo de las ayudas de movilidad de la UAH, gracias al programa de Ayuda de Movilidad del Personal Docente Investigador de la Universidad de Alcalá (Resolución del Consejo de Gobierno de 26 de junio de 2014). Dicha ayuda ha permitido la constitución y los trabajos de este grupo de investigación relativo al impacto financiero y jurídico de las reformas estructurales provocadas por la crisis.

Anne Marie Garvey
J. Eduardo López Ahumada
Directores

PERSPECTIVA ECONÓMICA

DE LA CRISIS INMOBILIARIA A LA CRISIS FINANCIERA. LAS MEDIDAS DE AYUDA A LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN ESPAÑA¹

SARA HELENA OTAL FRANCO

Profesora Contratado Doctor de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Alcalá

ANNE MARIE GARVEY

Profesora Visitante de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Alcalá²

SUMARIO

1. Introducción. –2. De la crisis inmobiliaria a la crisis financiera en España. –3. Primera etapa de medidas de apoyo al sector financiero: 2008-2011. –4. Segunda etapa de medidas de apoyo al sector financiero: 2012-2014. –5. Reflexiones finales a modo de conclusión. –6. Anexo I: Proceso de concentración sufrido por las entidades financieras entre 2009 y 2013. –7. Anexo II: Comentario a la metodología de los test de estrés de Oliver Wyman de septiembre de 2012. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Mucho y muy acertado se ha escrito a estas alturas acerca de las causas de la crisis financiera, y sobre la catástrofe social a gran escala que desencadenó esta nueva euforia especuladora. Las enormes dimensiones que ha alcanzado no pueden relacionarse de manera única con el país donde comenzaron sus primeros síntomas, Estados Unidos. La crisis ha sido un fenómeno global y sobre todo occidental y la magnitud del desastre hubiera sido mucho menor si las condiciones no hubieran concurrido en muchos países –como España e Irlanda entre otros–, porque la economía estadounidense no tiene ya el peso que hace cincuenta años aunque continúe siendo la mayor del mundo³.

¹ SARA HELENA OTAL FRANCO. Doctora en Ciencia Empresariales. Máster en Auditoría. Prof. Contratado Doctor de la Universidad de Alcalá. Correo electrónico: sarah.otal@uah.es. ANNE MARIE GARVEY ACCA BSc Open (HONS). Máster en Gestión del Cambio. Doctora en Ciencia Empresariales. Profesor Visitante de la Universidad de Alcalá. Correo electrónico: anne.garvey@uah.es.

² Las autoras agradecen a Alejandra Bernad, Miguel Ángel Otal y Pablo Pérez sus revisiones y enriquecedores comentarios a estas páginas.

³ Tortella y Núñez [2010: 15] señalan que mientras en 1950 la renta de Estados Unidos ascendía al 30 por 100 de la renta mundial, en los años en los que la crisis se manifestó en España era en el 20 por 100.

La crisis que ha asolado España no fue un acontecimiento imprevisible. Los elementos que generaron el incremento en la producción de vivienda, pese a las fuertes subidas en los precios entre 1997 y 2008, pueden resumirse en: el aumento de la población y la renta, la disminución del desempleo y una histórica reducción en los costes de financiación unido a la facilidad de acceso al crédito. Bancos y cajas iniciaron una pugna por el mercado hipotecario y dieron cada vez mejor financiación a los promotores, creando una burbuja de la que muy pocos quisieron darse cuenta. A finales de 2007 comenzaron a caer las cotizaciones en bolsa incluso de las grandes inmobiliarias, a lo que siguió el impago de sus clientes y la imposibilidad de acceder al crédito promotor, de manera que los concursos de acreedores se declararon por toda España. Las entidades de crédito concentraron sus riesgos en el sector inmobiliario sin valorar adecuadamente la calidad del deudor y se vieron golpeadas con dureza por el cierre de los mercados de crédito mayoristas, por la crisis financiera internacional, y por la desaparición de la actividad en el sector de la construcción e industrias relacionadas.

Cuando en 2008 la economía española entró en recesión, se hizo necesaria la intervención del Estado aunque las primeras reformas no tuvieron un criterio claro. Al inicio se diagnosticó que el problema era de liquidez, para pasar a tener como objetivo la concentración del sector financiero a mediados de 2009. Ello supuso en 2010 la reforma del régimen de las cajas de ahorro, más expuestas que los bancos al sector inmobiliario. Por último en 2011 se consideró que el problema era de solvencia de las entidades. Hasta 2012, los llamados *Reales Decretos Guindos* –Reales Decretos Ley– no colocaron la reforma en la senda correcta. El saneamiento de los balances permitió que España estuviera en situación de solicitar ayuda a sus socios europeos –*el rescate*–. Si bien parece que por fin se ha conseguido salir de la crisis el enorme coste que la ayuda a la banca ha supuesto para el consumidor no debe ser olvidado.

2. DE LA CRISIS INMOBILIARIA A LA CRISIS FINANCIERA EN ESPAÑA

A lo largo de la historia las crisis financieras han resonado en ambos lados del Atlántico por la notable interrelación entre las economías, pero no es posible afirmar que la crisis en España ha sido consecuencia de lo sucedido en Estados Unidos –como analizaremos en los siguientes párrafos–, aunque haya sido el detonante. En 2007 la economía española tenía algunas semejanzas con la estadounidense, pero presentaba sensibles diferencias que fueron determinantes para magnificar las consecuencias.

En los dos países la construcción era un sector muy activo⁴ por razones similares –aumento del nivel de vida, crecimiento de la inmigración y aumento de la masa monetaria⁵ por los bajos tipos de interés–, elementos que fueron claves para la creación de la llamada *burbuja inmobiliaria* entre 1997 y 2008. Sin embargo el precio del suelo alcanzó en España niveles mayores que en los Estados Unidos, tanto por la mayor densidad de población, como por las restricciones para la construcción, mucho menores en aquel país. En la península las condiciones para construir son onerosas, y la calificación sobre la edificabilidad del suelo está en manos de los Ayuntamientos que lo usan como una fuente de ingresos, en algunos casos ilícitos, lo que incrementa su valor.

⁴ Entre 1970 y la actualidad, el mercado de vivienda español ha vivido tres *booms* inmobiliarios. El primero concluyó en 1973 con la primera crisis del petróleo. El segundo se produjo entre mediados de los ochenta y principios de los noventa. El último y más intenso es el que nos ocupa entre 1997 y 2008, coincidiendo con el comienzo de la crisis financiera internacional.

⁵ La masa u oferta monetaria es la cantidad de dinero que disponible en la economía en un momento determinado y puede aumentar o disminuir en función de que se hagan políticas monetarias expansivas o reductivas. La oferta monetaria aumenta cuando disminuyen los tipos de interés, lo que hace más atractivos los préstamos y favorece el consumo y la inversión, que es un componente de la demanda agregada.

La facilidad de acceso al crédito por el aumento de la masa monetaria alimentó la demanda de vivienda –y la percepción del crecimiento del nivel de vida–. La Renta Nacional Bruta per cápita en términos de paridad del poder de compra y en dólares corrientes, se multiplicó por dos entre 1997 y 2008, y a ello hay que añadir la disminución de la tasa de desempleo, de un 22% en 1996 a un 8% en 2007.

En segundo lugar, la llegada de inmigrantes africanos e hispanoamericanos propició el auge del sector inmobiliario desde el punto de vista de la demanda de viviendas, a la vez que suministraba mano de obra al sector de la construcción. Al principio esa población centró su demanda de alojamiento en el alquiler barato. Los peores pisos entraron en el mercado generando ingresos para sus propietarios y a medida que mejoraron las condiciones de vida de los arrendatarios, comenzaron a adquirir este tipo de viviendas incentivados por las favorables condiciones de crédito. Todo ello produjo un efecto de *reposición de vivienda* de forma que muchos propietarios que habían alquilado o vendido a inmigrantes, y que además vieron revalorizadas las propiedades en las que vivían, pudieron adquirir a su vez una mejor residencia. Por otro lado, el clima mediterráneo y los precios relativamente bajos atraieron a otro tipo de inmigrantes –inversores– procedentes del norte de Europa principalmente a la costa.

En suma, la oferta de todo tipo de viviendas estaba siendo adquirida, bien por inmigrantes, por la sociedad de clase media en crecimiento, o por inversores extranjeros. En el periodo mencionado el aumento de la población española se cifra en unos seis millones de habitantes. Entre 1997 y 2008, aproximadamente el 40% de todas las inmuebles residenciales construidos en la Unión Europea estaban localizadas en España, y tras este auge, el stock de vivienda en nuestro país aumentó en un 50% [Arrazola et al, 2013: 31].

Este incremento en la producción se generó a pesar de la fuerte subida de los precios, que no sólo se vieron presionados al alza por el aumento de la población, la renta, y el reducido desempleo; sino también por el tercer elemento mencionado: la histórica disminución de los costes de la financiación para la compra de viviendas junto con la facilidad de acceso al crédito. Lo anterior permitió la adquisición de este bien a la clase social media-baja que estaba en expansión y mejorando sus condiciones laborales y económicas. Entre 1997 y 2008 el precio medio del metro cuadrado de las viviendas libres pasó de unos 711 euros a 2.070 euros, según la información obtenida del Ministerio de Fomento, pero en paralelo, los tipos de interés nominales⁶ medios de los créditos hipotecarios bajaron del 9% en 1996 a menos del 5% entre 1998 y 2007. En términos reales⁷, los tipos de interés superaban el 5% en 1996, pero pocas veces fueron mayores al 1% entre 1999 y 2006 [Arrazola et al, 2013: 34]. Ésta drástica reducción de los costes de la financiación se produjo, entre otras razones, por el objetivo de alcanzar los criterios de convergencia exigidos por Maastricht⁸, para la incorporación de nuestro país a la zona euro.

⁶ El tipo de interés nominal es el tanto por ciento acordado entre prestamista y prestatario. Engloba la tasa de inflación y el interés real.

⁷ El tipo de interés real se calcula como la diferencia entre el tipo de interés nominal y la inflación y es el que permite calcular las ganancias, porque el incremento de la inflación es una pérdida de valor. La tasa de interés real mide el poder adquisitivo de los ingresos por intereses de forma que si el interés nominal es el 5%, pero la inflación también es el 5%, el dinero mantenido un año en una cuenta con esa remuneración nominal, tiene al final del año exactamente el mismo poder adquisitivo que al principio, es decir que el interés real sería cero. En otras palabras, cuando el tipo de interés nominal es igual a la tasa de inflación, el prestamista no obtiene resultado, y el valor que le devuelven en el futuro es igual al valor del dinero en el presente.

⁸ Los criterios citados son los requisitos que debían cumplir los estados de la Unión Europea para ser admitidos dentro de la Eurozona y participar en el Eurosistema. Estaban recogidos en el artículo 121 del Tratado de la Unión Europea y eran cuatro. En concreto nos referimos al que indicaba que el tipo de interés nominal a largo plazo no debía ser superior en un 2% a la media de los tres estados con menores tasas de inflación. Los otros tres establecían límites para la inflación, las finanzas gubernamentales y el tipo de cambio.

Si a lo anterior unimos la cultura de compra de vivienda imperante en España –frente al alquiler–, el aumento sostenido del precio de los inmuebles en términos reales –lo que hacía de ellos una inversión muy rentable e inducía al endeudamiento–, y los incentivos fiscales; ya tenemos los elementos más significativos causantes de la burbuja desde el punto de vista de la demanda. Desde el lado de la oferta, el *boom* inmobiliario fue posible fundamentalmente, gracias a la financiación casi ilimitada que el sector recibió del sistema bancario español –por la bajada de los tipos de interés reales comentada y el aumento de la oferta monetaria–.

El crecimiento económico español era debido casi en exclusiva a dos sectores poco competitivos –construcción y turismo– porque dependen de factores no exportables; y continuando con la comparación con Estados Unidos en los momentos previos a la crisis, hay que mencionar que la estructura productiva era menos avanzada, la economía estaba menos diversificada y el sector de la construcción era mayor en términos relativos que en ese país.

Los precios de la vivienda en España empezaron a aumentar con tasas decrecientes en 2005 –con anterioridad a la crisis financiera en Estados Unidos⁹– y hubo voces que alertaron de los peligros de ese modelo de crecimiento con anterioridad. Por ejemplo Fernández Ordóñez [2004] indicó en un artículo publicado por el diario *El País*, que había que abandonar un modelo de crecimiento basado en la demanda interna y la construcción, e ir a otro basado en la competitividad internacional, educación e investigación, entre otras cuestiones. Nos parece muy relevante la alerta que en 2006 envió en forma de carta al Ministro de Economía la Asociación de Inspectores del Banco de España, sobre los peligros que había detectado en las entidades de crédito. En ella recomendaban tomar medidas inmediatas utilizando potestad normativa del banco central, para terminar con seis años de *pasiva complacencia y evitar en lo posible que las consecuencias de los errores cometidos por las entidades de crédito al conceder sus operaciones, acaben siendo transferidos, de una manera u otra, a la Sociedad en su conjunto* [AIECA, 2006].

A las tasas decrecientes de aumento de los precios de los inmuebles siguió el desplome de la cotización en bolsa de la inmobiliaria Astroc el 24 de abril de 2007. No era una de las grandes, pero se había convertido en un símbolo porque sus acciones pasaron de valer seis euros a cotizar a setenta euros para hundirse a precios inferiores a dos euros. Antes del verano de 2007 comenzaron a producirse algunas quiebras de empresas inmobiliarias, y ya en ese mismo verano la cotización en bolsa comenzó a bajar porque se conocía el gran endeudamiento del sector. En otras palabras, el desmoronamiento del sistema comenzó a la vez tanto en Estados Unidos como en España, aunque es evidente que nuestro país sufrió, además, las consecuencias lo que sucedió al otro lado del océano y no al revés.

Mientras en agosto de 2007 se vivían estas primeras señales de alarma –que fueron explicadas por algunos como simples correcciones de mercado¹⁰–, el banco BNP Paribas suspendió el reembolso de tres fondos de inversión, circunstancia de gran repercusión en nuestro país porque el pánico que provocó congeló el préstamo interbancario, del que se nutría en gran medida nuestro sistema financiero¹¹ a través del préstamo a corto plazo [AIECA, 2006]. Al aumentar de ma-

⁹ Se considera que la crisis comenzó en Estados Unidos a finales de 2006 o principios de 2007 poco después de que los clientes insolventes de las hipotecas *subprime* –literalmente “de segunda” y no “basura” como se ha dado en traducir–, dejaron de pagar y comenzó a aumentar la morosidad. Las redes de crédito se fueron cerrando en aquel país como consecuencia de la desconfianza entre las instituciones de financieras [Krugman, 2008; Tortella y Núñez, 2010]. Greenspan [2008] –Presidente de la Reserva Federal entre 1987 y diciembre de 2006–, data el comienzo de la crisis el 7 de agosto de 2007. El 9 de agosto BNP Paribas hizo pública la suspensión de tres de sus fondos por inexistencia de liquidez. Es probable que Greenspan tuviera conocimiento de ello el 7 de agosto.

¹⁰ Declaraciones de Fernández Ordóñez a finales de abril, Gobernador del Banco de España en aquellos momentos.

¹¹ Para las cajas de ahorro, el porcentaje de activos financiados por depósitos de residentes (familias, empresas no financieras y administraciones públicas), descendió desde el 80% en los años 80 hasta el 64% en 2010. Paralelamente el crédito procedente de otras entidades financieras europeas, se incrementó [Larreina, 2013: 229].

nera significativa el diferencial del Euribor con respecto al tipo del Banco Central Europeo, se incrementó la cuota hipotecaria, lo que llevó en algunos casos a la incapacidad de hacer frente a los pagos, poniendo de relieve la poca calidad de ciertos préstamos. Además retrajo el consumo y frenó las adquisiciones de viviendas, ocasionando efectos en cascada debido a la dependencia que tenía la economía de la construcción. No obstante lo anterior no se hubiera desencadenado, si las inmobiliarias hubieran sido capaces de llevar a término –vender–, las construcciones.

Al concluir el 2007 comenzaron a caer las cotizaciones en bolsa incluso de las grandes inmobiliarias y constructoras. En diciembre se desplomaba Colonial, una de las seis grandes, cuyos principales acreedores eran Banco Popular y La Caixa. Al descenso de las cotizaciones en bolsa siguió la falta de liquidez derivada de impagos de los clientes, y la imposibilidad de acceder a créditos promotor por el endurecimiento del sistema financiero; de manera que los concursos de acreedores se declararon por toda España. Impresiona saber que el crédito concedido relacionado con la construcción y la vivienda a finales de 2006 según el Banco de España era de 927.664 millones de euros –el 61% de toda la financiación que habían concedido las entidades de crédito para todas las actividades productivas del país–. De esa cifra 544.292 millones se destinaron a la adquisición o rehabilitación de viviendas; 249.059 millones para actividades inmobiliarias, y 134.314 para actuaciones relacionadas directamente con la construcción. Los bancos destinaron a la construcción y la vivienda *solo* 367.400 millones y las cajas 496.900 millones¹² de euros. También nos parece significativo mencionar que mientras que en 1995 existían en España 18.000 empresas inmobiliarias, según datos del sector, en 2007 había más de 40.000. La tabla 1 resume la situación que se vivió en el ámbito inmobiliario y de la construcción al inicio de la crisis entre 2007, 2008 y algunos otros casos posteriores, sin ánimo de exhaustividad.

Tabla 1

LAS 6 GRANDES	ANO y MES	Mill. de € de DEUDA	Comentarios
Colonial	07-Dic	8.500-9.000	Desplome de cotización y dimisión de todo el consejo. La deuda llevo al 84% de los activos
Realia			Optó por desinvertir en España
Martinsa-Fadesa	08-Jul	5.200	Concurso voluntario de acreedores (La Coruña) El más importante de la historia de España
Reyal-Urbis			En noviembre de 2011 ya había refinanciado su deuda de 3.654 millones 3 veces. No entró en disolución por un cambio legislativo.
Metrovacesa	07-Dic 10-Oct	7.000 1.800	A finales de 2007 la deuda financiera llegaba a los 7.000 millones Concurso voluntario de acreedores
Sacyr-Vallermoso		18.300	Los principales acreedores piden la dimisión del presidente que intentó vender la participación del 20,1% en Repsol a la rusa Lukoil para obtener liquidez con que cubrir sus 18.300 millones de deuda.

MEDIANAS Y PEQUEÑAS			
Astroc	07-May		En abril se desploma la cotización (cae un 70%) Suspensión de pagos en mayo (Valencia)
Llanera	07-Oct	700-750	Concurso voluntario de acreedores (Valencia) BOE 6/10/2007
Ereaga	07- Dic	160	Concurso de acreedores (Bilbao) BOE 27/12/2007
Marbar	08- Ene		Concurso de acreedores y liquidación (Pontevedra) BOE 26/10/2009
Jale	08- Feb		Concurso voluntario de acreedores (Cadiz) BOE 27/3/2008
Contsa	08- Feb		Concurso de acreedores (Sevilla)
Nozar	08-Mar	1.832	Concurso voluntario de acreedores (Madrid) BOE 1/10/2009
Seop	08-Mar	367	Concurso voluntario de acreedores (Madrid) BOE 22/4/2008
Grupo Sánchez	08- Marz	97	Concurso voluntario de acreedores (Madrid) En liquidación en 2013
Prasi	08-Mar		Concurso necesario de acreedores (Madrid) BOE 30/4/2008
Lábaro	08-Mar	700	Concurso voluntario de acreedores (Madrid) BOE 23/4/2008
Nuepro	08-Abri		Concurso voluntario de acreedores (Alicante) BOE 11/6/2008
Expofincas	08-Abri	23	Concurso de acreedores (Barcelona) BOE 21/4/2008
Urazca	08-May	450	Concurso voluntario de acreedores (Bilbao) BOE 6/6/2008
Grupo Drac	08-Juni	600	Concurso voluntario de acreedores (Palma) BOE 23/7/2008
Ecoinsa	08-Juli		Cierre de esta inmobiliaria (Extremadura)
Tremón	08-Dici	1.000	Concurso voluntario de acreedores (Madrid) BOE 4/122008
Habitat	08-Nov	2.300	Concurso voluntario de acreedores (Barcelona) Ante la imposibilidad de hacer frente a un crédito sindicado de 1.745 con 38 bancos y cajas para la adquisición de la división inmobiliaria del Grupo Ferrovial BOE 4/12/2008
Pedralbes	08-Dici	154,6	Concurso necesario de acreedores (Barcelona) BOE 11/12/2008
Aifos	09-Juli	1.029	Concurso de acreedores (Málaga)
Obrum (DHO)	09-Mar	265	Concurso necesario de acreedores (Madrid) BOE 24/3/2009
Grupo Begar	09-Juni	261	Concurso necesariode acreedores (Valladolid) BOE 10/7/2009 En octubre de 2010 sale del concurso comprometiéndose al pago del 60% de la deuda. En abril de 2013 vuelve a entrar en concurso voluntario
Sacresa	10-Jul	1.800	Concurso voluntario de acreedores (Barcelona) BOE 1/9/2010

Fuente: Elaboración propia basada en información aparecida en el BOE y en prensa.

Por todo lo anterior podemos concluir que si bien el problema no fue directamente el sistema financiero, sino el sector inmobiliario y de la construcción, dos factores fueron claves para explicar la crisis bancaria actual. El primero, la casi ilimitada financiación que concedieron las entidades de crédito, sin importar demasiado la calidad del deudor, tanto al sector inmobiliario como a los particulares que deseaban adquirir vivienda. Este peligro fue advertido por la Asociación de Inspectores de Entidades de Crédito del Banco de España [AIECA, 2006]. El sector se erigió como principal destinatario de la financiación de bancos y cajas, y como importante generador de ingresos. Ello expuso excesiva e injustificadamente al riesgo inmobiliario durante años de forma que los créditos a este sector y a la adquisición de vivienda tuvieron una gran importancia en los balances de las entidades financieras cuando se produjo el estallido de la burbuja. En concreto, el crédito hipotecario a principios de los noventa era un 29% del total del crédito –14% del activo agregado–, y creció hasta un 62% del total del crédito –37% del total del balance– en 2007¹³. El balance agregado de las entidades de crédito había aumentado desde el 167% del PIB (como promedio entre 1990-1999) hasta el 296% del PIB en 2008, debido al aumento desmesurado del crédito hipotecario y promotor financiado en gran medida recurriendo a los mercados financieros mayoristas¹⁴.

El segundo, que nuestro país tenía una *peculiaridad idiosincrática* –llamémoslo así–, que era un verdadero talón de Aquiles: las cajas de ahorro. En origen estas entidades se constituyeron como entidades asistenciales y sin ánimo de lucro, pero con posterioridad pasaron a parecerse a los bancos pero sin modificar la estructura inicial, lo que supuso un serio problema. Por un lado actuaban como sociedades anónimas con afán de lucro pero sin tenerlo, y por otro, al no tener accionistas ni capital dependían de la clase política local. Con eso todo queda dicho. Al estar controladas por intereses políticos, concedieron créditos a proyectos de escasa o nula lógica financiera y a clientes poco fidedignos, pero bien relacionados en tiempos del auge inmobiliario, con la impunidad de no tener que dar cuentas a los accionistas.

Bancos y cajas de ahorro iniciaron una pugna por el mercado hipotecario. Dando cada vez mejor financiación a los promotores locales conseguían también, a través de ellos, captar a los clientes finales mediante la subrogación de las hipotecas concedidas a los promotores que además hacían de agentes financieros de las entidades. Las cajas comenzaron a quitar cuota de mercado a los bancos y a crecer en volumen de negocio y oficinas, lo que no entraba ni en los objetivos ni en los estatutos de muchas de ellas. Hubo un número de entidades que basaron su línea de negocio en el sector de las hipotecas –por ejemplo Banco de Valencia, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Banco de Andalucía, Caja Granada, Banco Mare Nostrum–, mientras que otros como Santander y BBVA no lo convirtieron en el pilar de su actividad. En resumen, se generó un volumen de deuda de familias y empresas muy elevado y una sobrevaloración continua de los activos inmobiliarios.

La quiebra de Martinsa-Fadesa en julio de 2008 supuso un punto de inflexión, porque fue el momento a partir del que los grandes bancos españoles decidieron, como apoyo al sector, aceptar inmuebles como pago de las deudas inmobiliarias. De esta manera se encontraron con un stock de activos muy poco líquidos y deudas aplazadas, lo que afectó a su margen de maniobra y al crédito español en el extranjero.

En conclusión podemos afirmar que el efecto conjunto de la crisis financiera y económica mundial, del cierre de los mercados de crédito mayoristas para las entidades financieras, y de la desaparición de toda actividad en el sector de la construcción e industrias relacionadas, –cuyo

¹³ Téngase en cuenta que además, este tipo de créditos tiene plazos más largos que los de otros componentes del balance de las entidades de crédito, por lo que la excesiva exposición a este sector no colocaba a los bancos en una posición sólida.

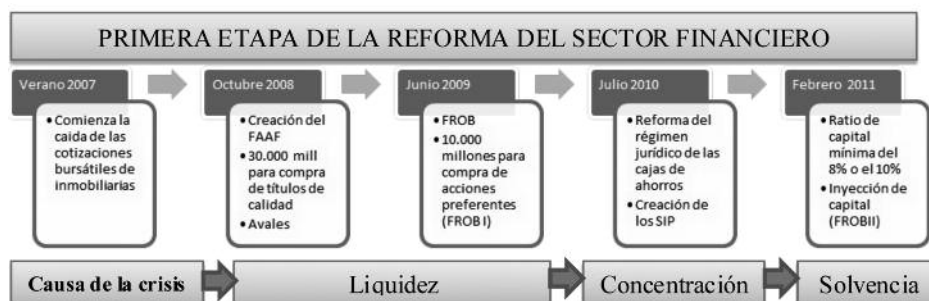
¹⁴ Cuando los bancos tienen la posibilidad de prestar más dinero del que reciben de sus depositantes (particulares y empresas), emiten bonos, o pagarés que venden a fondos de inversión, otros bancos o planes de pensiones. La liquidez así obtenida es lo que se conoce como financiación mayorista.

efecto se transmitió a otros sectores económicos— golpeó con dureza a las entidades de crédito de manera intensiva y general. Al ser éstas piezas fundamentales para el desarrollo y crecimiento del engranaje económico del país y eje de la economía, se hizo necesaria la intervención del Estado y la adopción de medidas de supervisión e intervención por encima de las previstas y vigentes para contener este estado crítico y evitar que el deterioro económico fuera a más.

3. PRIMERA ETAPA DE MEDIDAS DE APOYO AL SECTOR FINANCIERO: 2008-2011

La situación descrita nos sitúa en 2008, momento en el que la economía española entra en recesión y se hace necesaria la intervención del Estado para arbitrar los remedios, ya que estas perturbaciones económicas precisan de soluciones políticas. Aunque los agentes privados como los bancos y las grandes empresas tienen gran importancia en la recuperación, deben estar dirigidos para actuar en la misma dirección y de manera única. Ello no supone que las políticas adoptadas por los gobiernos sean infalibles, y lo que es más, en sus errores podemos descubrir algunas de las causas de las crisis. Sin embargo la pronta o tardía recuperación depende tanto de las políticas adoptadas como del consenso y unidad de los agentes sociales.

En España, los primeros intentos de reforma del sector por parte del Estado no tuvieron un criterio claro. Se fueron instrumentando sucesivas medidas parciales que en ocasiones perseguían objetivos distintos.



Al inicio se diagnosticó que el problema era de liquidez y en consecuencia, en octubre de 2008 se creó el *Fondo de Adquisición de Activos Financieros* –FAAF– con objeto de adquirir a las entidades de crédito títulos de alta calidad y de esta manera inyectar liquidez. El gobierno aportó 30.000 millones de euros a este fondo. En la misma línea de actuación se aprobó la concesión de avales públicos para emisiones de las entidades en los mercados mayoristas hasta el 31 de diciembre de 2009. El importe máximo a avalar previsto era 100.000 millones de euros. Por último el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito –FGDEC– amplió la cobertura por depositante y entidad hasta los 100.000 euros.

Tras las medidas expuestas para incrementar la liquidez, el objetivo fue la concentración del sector. En junio de 2009 se creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria¹⁵ –FROB–, dedicado por una parte, a facilitar procesos de integración de aquellas entidades viables y reforzar su solvencia tras la reestructuración reforzando los recursos propios y por otra, resolver lo más rápido posible la situación de las que no se considerasen viables. Comienza de esta manera el denominado FROB I, que concedió ayudas a procesos de reestructuración de cajas de ahorros a través de la aportación de participaciones preferentes por un valor de casi 10.000 millones de euros –la cuantía de las ayudas y las entidades destinatarias aparecen detalladas en la tabla 3–.

¹⁵ RD- Ley 9/2009. El Estado lo dotó con 6.750 millones a través de los Presupuestos Generales del Estado y 2.250 millones aportados por los Fondos de Garantía de Depósitos. Además se creó con la posibilidad de recurrir a fondos ajenos en los mercados de valores y crédito, con la garantía del Estado, hasta un total de 90.000 millones.

Julio de 2010 trajo la reforma del régimen jurídico de las cajas de ahorro, para solucionar diversas cuestiones. En primer lugar los problemas de gobierno corporativo, al estar equiparadas a los bancos funcional pero no estructuralmente como ya hemos señalado. Este hecho suponía una anomalía muy peligrosa y se obligó a la lógica profesionalización de los órganos de gobierno. En segundo lugar, mejorar el nivel y la composición de sus recursos propios, y por último, promover su acceso a capital en igualdad de condiciones con los bancos. Para ello se fomentó la bancarización total o parcial de éstas, y se otorgaron derechos políticos a las cuotas participativas¹⁶ —manteniendo el límite del 50% de los recursos propios a la emisión de cuotas— con el objetivo de facilitar la captación de recursos propios y el sometimiento a la disciplina de mercado.

El Estado incentivó la transformación de tres maneras: cediendo su negocio bancario a un banco, transformándose en fundación o creando una figura jurídica creada *ad hoc* por el gobierno, el *Sistema Institucional de Protección*¹⁷ —SIP—. Un SIP es un acuerdo contractual entre entidades de crédito, por el que establecen un compromiso mutuo de solvencia y liquidez mediante fondos inmediatamente disponibles, por un importe igual o superior al 40% de los recursos propios de cada entidad. Debe existir una entidad central participada por las demás partes contractuales, adherida al Fondo de Garantía de Depósitos. Con estas tres posibilidades de transformación se planteaba el fin del modelo tradicional de las cajas de ahorro.

Durante el año 2010, el FROB apoyó ocho procesos de integración de cajas y en 2011 intervino la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM) y también el Banco de Valencia¹⁸. En 2009 existían 43 cajas de ahorro pero tras los procesos de integración —fusiones, absorciones por parte de entidades más solventes o ventas— se han reducido a 11 entidades¹⁹, y sólo las dos más pequeñas conservan su forma jurídica inicial. El resto se han transformado en bancos comerciales. El anexo I resume el proceso de concentración sufrido por éstas desde 2009.

Entre las medidas para favorecer la integración de determinadas entidades que se consideraron inviables, merece especial mención el *esquema de protección de activos* —EPA— que acompañó a cinco ventas. Consiste en un aval —otorgado por el FGDEC o el FROB— que cubre pérdidas potenciales futuras en la cartera de créditos del banco adquirido. En otras palabras, es una protección del riesgo de crédito sin coste alguno. Si la cartera se deteriora, será el Estado a través del FROB o el FGDEC quien asuma la mayor parte de las pérdidas y no el banco adquirente. Aunque en teoría el establecimiento de un esquema de protección de activos debería permitir una mejor formación del precio de venta de la entidad, en la práctica, dado que las entidades vendidas estaban al borde de la liquidación, lo que permitió es que hubiera bancos que se atrevieran a quedarse con las entidades problemáticas.

El FGDEC avaló tres EPA. En concreto la Caja de Ahorros del Mediterráneo se vendió al Banco Sabadell comprometiéndose el FGDEC a asumir el 80% de las pérdidas de una cartera durante 10 años a partir de julio de 2011. UNIMM se vendió a BBVA por un euro en los mismos

¹⁶ Las cuotas participativas son instrumentos financieros o valores negociables que pueden emitir las cajas de ahorros. Presentan similitudes con las acciones (son negociables en el mercado secundario, de duración indefinida y su remuneración depende de la existencia de excedentes de libre disposición, como los dividendos), pero no poseían derechos políticos como asistir a Juntas o votar en el Consejo de Administración. Como las cajas no podían acudir a los mercados de capitales para aumentar sus recursos propios y poder financiarse, a finales de los ochenta se introdujo en la legislación este instrumento que computaba como recursos propios de financiación básica.

¹⁷ Su base jurídica aparece en el artículo 25 del RD-Ley 6/2010 de 9 de abril. Posteriormente se vieron afectados por la nueva regulación de las Cajas de Ahorros, RD-Ley 11/2010 de 9 de julio.

¹⁸ En 2012 se tuvo que aportar al FROB otros 6.000 millones de dinero público para restablecer su situación patrimonial agotado tras tanto proceso de saneamiento de entidades.

¹⁹ CaixaBank, Bankia, Banco Sabadell, KutxaBank, BMN, UnicajaBanco, Catalunya Banc, Novagalicia Banco, Liberbank e Ibercaja Banco. UNIM se adjudicó a BBVA.

términos, a partir de octubre de 2011. El EPA de Caja Castilla la Mancha –que se convirtió en filial de Liberbank– es singular porque implicó un desembolso de fondos. El FGDEC adelantó los 2.475 millones de la garantía concedida durante 5 años, ampliable a 7, a partir del 31 de diciembre de 2009, teniendo derecho al reembolso del remanente que quede al terminar el periodo.

El FROB concedió dos EPA y también anticipó fondos en el que acompañó la adjudicación de Caja Sur a BBK en julio de 2010. Se comprometió a asumir hasta un máximo de 392 millones de pérdidas de una cartera predeterminada a partir del 1 de enero de 2011. El último que se ha realizado está relacionado con la venta a finales de 2012 de la participación del FROB en Banco de Valencia –un 91%– a Caixabank por un euro. En este caso no se adelantaron los fondos del EPA –4.366 millones–, pero con carácter previo a la venta en diciembre de 2012 la entidad estatal tuvo que suscribir capital por 4.500 millones.

La tabla 2 resume la estimación máxima de pérdida avalada en cada uno de los EPA.

Tabla 2

Millones de €	FGDE			FROB	
	CAM	CCM	UNIM	B de Valencia	Caja Sur
Duración EPA	10 años	5-7 años	10 años	10 años	5 años
Máxima pérdida	16.609	2.475	4.823	4.366	392

Por último, el énfasis se puso en la solvencia, por lo que en febrero de 2011 se exigió una ratio de capital principal mínimo del 8% o 10%²⁰ de los activos ponderados por riesgo²¹ de las entidades. En marzo de 2011 de las 114 entidades de crédito registradas en el Banco de España, hubo 13 que no cumplían éste último requisito de solvencia. El FROB inyectó de nuevo liquidez –se conoce como FROB II– para salvar algunas de estas entidades²² entre otras medidas. La tabla 3 detalla los beneficiarios de ayudas estatales entre abril de 2009 y diciembre de 2011 tanto del Fondo General de Garantía de Depósitos como del FROB I y II. La única excepción en lo que al periodo temporal se refiere, es la suscripción de capital del Banco de Valencia por el FROB II, por valor de 998 millones, que se realizó con posterioridad en mayo de 2012 –cifra acompañada de un asterisco–.

Tabla 3

ENTIDADES CON AYUDAS 2009-2011 <i>Cifras en millones de euros</i>	FGDEC <i>Capital o Preferentes</i>	FROB I <i>Preferentes</i>	FROB II <i>Capital</i>
Entidades integradas en CAIXABANK			
Banca Cívica: C. Navarra, C. Canarias, C. Burgos (abril 2010)		977	
Caja Sol + Caja Guadalajara (diciembre 2010)			
Grupo Banca Cívica: Todos los anteriores (Marzo 12)			
Banco de Valencia (noviembre 2012)			998*

²⁰ El 10% se exigió en caso de que la entidad tuviera un porcentaje de financiación mayorista superior al 20% o que no pudiera colocar acciones a terceros por un 20% de sus derechos de voto.

²¹ Este concepto se explica en el anexo II.

²² Bankia y Banca Cívica salieron a bolsa en busca de capital privado e institucional, además de entrar el FROB en el capital de éstas. Deutsche Bank tuvo que ser recapitalizada por su matriz. En el momento de terminar estas páginas ya hay un pro-

Entidades integradas en BBVA			
UNNIM: Caixa Sabadell, C. Terrasa, C. Manlleu (marzo 2010)	953 <i>capit</i>	380	568
Entidades integradas en Banco Sabadell			
Caja de Ahorros del Mediterráneo Banco Gallego	5.249 <i>capit</i>		
Entidades integradas en Unicaja Banco			
Caja España+ Caja Duero (marzo 2010) → Banco CEISS (julio 2013)		525	
Entidades integradas en Liberbank			
Caja Astur, C.Castilla la Mancha (noviembre 2009) Liberank: CajaAstur, C. Cantabria, C. Extremadura (abril 11)	1.740 <i>prefe</i>		
Entidades integradas en Banco Mare Nostrum			
Caja Murcia, C. Granada, Caixa Penedes, Sa Nostra, (junio 2010)		915	
Entidades integradas en Banco Financiero y de Ahorro			
Caja Madrid, Bancaja, C. Avila, C. Segovia, C. Rioja, C. Laietan, C. Insular de Canarias (junio 2010) Bankia nace como filial 100% de BFA		4.465	
Entidades integradas eb NCG Banco - Novacaixagalicia			
Caixa Galicia, Caixanova (junio 2010)		1.162	2.465
Entidades integradas en Catalunya Banc			
Caixa Catalunya, C. Tarragona, C. Manresa (marzo 2010)		1.250	1.718
TOTAL (millones de euros)	7.942	9.674	5.749

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Unión Europea sobre el coste del rescate La fecha que aparece –mes y año–, es la del momento de la integración, no de la aportación

Los resultados de los anteriores esfuerzos fueron comunicados a los inversores en el ámbito internacional [Roldán, 2011], pero salvo unas pocas entidades diversificadas, los inversores extranjeros continuaron poniendo en entredicho la fortaleza del sistema financiero español, por lo que la banca española tuvo que utilizar cada vez más la financiación del Banco Central Europeo. Incluso el Fondo Monetario Internacional manifestó que la reforma de las cajas de ahorro necesitaba más reflexión y que su solidez inversora seguía sin afrontarse [IMF, 2012].

cedimiento judicial penal sobre Bankia por falsear información económica en su salida a bolsa. Presentaron unas cuentas que daban imagen de solvencia mientras que la entidad se encontraba en situación precaria, incumpliendo la normativa del Banco de España. Asimismo los peritos del Banco de España manifestaron sus sospechas de que gran parte de las acciones fueron compradas por empresas del grupo que tenían problemas para pagar sus créditos, de la misma forma que hubo sociedades que adquirieron cuantiosos paquetes de acciones para venderlos en unos días (todo ello para aparentar un éxito ficticio de la salida a bolsa). Esto provocó un perjuicio a los inversores porque sólo 10 meses después la entidad tuvo que ser rescatada con 22.400 millones de dinero público y los accionistas vieron como el valor de su adquisición se desplomaba.

Desde el inicio de la crisis hasta 2012, no se comenzaron a tomar medidas para reducir el nivel de endeudamiento de las familias y las empresas, ni para reconocer la drástica reducción del valor de los activos ilíquidos en el balance, que las entidades habían adquirido con el derumbe del sector inmobiliario. Por ello podemos afirmar que tras las reformas anteriores, la segunda etapa comienza en 2012 con el objetivo de limpiar los balances de los bancos del lastre de los activos mencionados y con la asistencia financiera externa de la Unión Europea para recapitalizar los bancos que lo necesitaran. La ayuda de la Unión Europea se solicitó formalmente por parte del Ministerio de Economía el 25 de junio de 2012.

4. SEGUNDA ETAPA DE MEDIDAS DE APOYO AL SECTOR FINANCIERO: 2012-2014

El gobierno español promulgó en 2012 dos Reales Decretos Ley –conocidos coloquialmente como *Reales Decretos Guindos*– para sanear los balances y determinar el valor de los activos con un precio ajustado al mercado antes de cumplir con exigencias de niveles mínimos de ratios de capital. Ésto implicó un cambio de tendencia claro en el espíritu de la reforma del sector.

El RD- Ley 2/2012 de 3 de febrero perseguía sanear el sector sin hacer uso de fondos públicos con el objetivo de que el crédito a familias y empresas se activara. La totalidad del ajuste debía recaer en los resultados y el capital de los bancos. La norma aumentó los requerimientos de provisiones²³ y colchones de capital²⁴ por 50.000 millones de euros antes del 31 de diciembre de ese año para aquellos activos bancarios vinculados a la actividad inmobiliaria.

En concreto el Real Decreto estableció provisiones específicas²⁵ por 25.000 millones de euros con cargo a los resultados del año para cobertura de créditos y activos inmobiliarios en balance, y además, la creación de un colchón de capital del 20% del valor del suelo en propiedad y del 15% de las promociones en curso –unos 15.000 millones de euros–. Por último una provisión genérica²⁶ contra el resultado del 7% de los activos inmobiliarios no problemáticos en balance, en previsión de un posible deterioro futuro, por importe de 10.000 millones de euros. Con estas medidas se perseguía reconocer la realidad de la burbuja inmobiliaria que hasta este momento seguía disimulada en los balances de los bancos.

En la misma línea el RD- Ley 18/2012 de 11 de mayo sobre saneamiento y venta de activos inmobiliarios del sector financiero, reforzaba el anterior y la transparencia del proceso con los siguientes requerimientos:

- Dos expertos independientes privados –O. Wymany R. Berger–, valoraron la totalidad de las carteras de créditos y no únicamente las carteras inmobiliarias de manera agregada para el sistema financiero español. Coincidimos con Larreina [2013: 247] en la sorpresa

²³ En el ámbito de la contabilidad bancaria una provisión es una corrección de valor que se realiza a partidas de las que razonadamente existen dudas sobre su cobro –es decir, riesgo de crédito, posibilidad de incumplimiento del deudor–. La parte provisionada se reconoce como una pérdida, por lo que reduce el resultado e implica una menor disponibilidad para distribuir dividendos. Fuera de sector bancario esta corrección de valor recibe en contabilidad el nombre de *deterioro*, y se utiliza el término *provisión* para denominar a pasivos de vencimiento o cuantía inciertos.

²⁴ Un *colchón de capital* se realiza para aumentar la cantidad del capital del banco –recursos propios–, frente al endeudamiento –recursos ajenos–, para aumentar la solvencia del mismo. Su finalidad es incrementar los recursos disponibles en tiempos de crisis para absorción de pérdidas.

²⁵ Las provisiones específicas en la banca reconocen como pérdida la morosidad identificada, como por ejemplo los créditos que entran en mora al transcurrir 90 días desde su impago.

²⁶ El sistema bancario español tiene una característica distintiva, la provisión genérica. Esta provisión no responde a una morosidad identificada como la anterior, y se aplica a los créditos no provisionados para reconocer riesgos que estadísticamente se sabe que sucederán, aunque aún no se tiene evidencia de ellos. Refleja la evaluación colectiva del deterioro de créditos por grupos de elementos homogéneos.

de que este primer test de estrés²⁷– no lo realizaran los inspectores del Banco de España que ya habían advertido las debilidades del sistema bancario [AIECA, 2006]. El coste de estos estudios fue de 32 millones de euros [Banco de España, 2012]. La tabla 4 muestra los requerimientos de capital para el escenario base y adverso, que se hicieron públicos el 21 junio.

Tabla 4

	Necesidades de capital para cumplir los requisitos mínimos	
	Escenario base	Escenario adverso
Wyman [2012a:43]	16.000-25.000 mill.	51.000-62.000 mill.
Berger [2012: 14]	26.000 mill.	52.000 mill.

- Se dotaron provisiones adicionales sobre la cartera no problemática de préstamos al sector constructor y promotor del 30% de la exposición en promedio –20.000 millones–, para cubrir posibles traspasos de las carteras sanas a las problemáticas.

- Si alguna entidad presentara déficit de capital por la medida anterior –8% o 10% de capital principal mínimo como ya hemos indicado–, debería buscar fondos en el mercado o solicitar al FROB la compra de acciones o bonos contingentemente convertibles –CoCos²⁸–. En 2013 el FROB suscribió este instrumento financiero por valor de 1.135 millones –604 millones al banco CEISS, 407 millones a Caja 3 y 124 millones a Liberbank–.

- Por último, se obligaba a las entidades a limitar su riesgo promotor traspasando su cartera de activos adjudicados a una sociedad independiente, de futura creación, para la gestión de los mismos –el banco malo cuya denominación oficial sería SAREB–. El precio de transferencia se fijaría en función del valor razonable de los activos²⁹.

Los resultados del test de estrés sobre las necesidades de capital y la dificultad que ya hemos expuesto de obtener financiación de otras fuentes, motivaron que el gobierno español solicitara oficialmente ayuda financiera a la Unión Europea para reforzar la solvencia del sistema financiero el 25 de junio. Esta ayuda es lo que se conoce como el rescate. En julio de 2012 se firmó con las autoridades de la llamada *troika*³⁰, un *Memorando de Entendimiento Sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera* – más conocido por sus siglas en inglés MoU– en el que se fijaron las directrices para recapitalizar la banca. Fue traspuesto directamente a la legislación española a través del importante y extenso Real Decreto Ley 24/2012, de 31 de agosto de *reestructuración y resolución de entidades de crédito*. La firma de éste Memorando, permitió a

²⁷ El llamado *stress test* consiste en una simulación para determinar en diferentes escenarios –distintas condiciones de crecimiento económico, desempleo etc.–, cuánto se deteriorarían los activos de la entidad y que capacidad tendría para asumir pérdidas con capital propio antes de poner en peligro los depósitos de los ahorradores.

²⁸ Los bonos contingentemente convertibles –CoCos– son un híbrido entre deuda y capital que pagan intereses al poseedor y adicionalmente pueden convertirse en acciones del banco que los ha emitido. A diferencia de los bonos convertibles, la convertibilidad en acciones no está en manos del inversor, sino que se supedita al acaecimiento de algunas circunstancias, la más común es que el nivel de capital de los bancos caiga por debajo del nivel mínimo establecido. Cuando se produce la conversión disminuye la deuda y aumenta el capital en un momento en el que el banco lo necesita.

²⁹ El *valor razonable* se define en el Marco Conceptual del Plan General de Contabilidad como el valor por el que puede ser intercambiado un activo o liquidada una obligación entre partes interesadas, informadas y que actúan en condiciones de independencia mutua. Si existe un mercado activo y profundo el valor razonable es el valor de mercado. Si no existe mercado, debe estimarse en base a transacciones recientes similares o modelos matemáticos de valoración.

³⁰ Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional y la Autoridad Bancaria Europea.

España acogerse eventualmente al rescate que el Fondo Europeo para la Estabilidad Financiera concedió al FROB. Una línea de crédito de hasta 100.000 millones para cubrir las necesidades de capital de las entidades con problemas ³¹. Esta medida envió una señal muy positiva al mercado por ser un importe muy superior al que éste y otros organismos internacionales manejaban –alrededor de 40.000 millones–, y por ser concedido por la Unión Europea.

Entre las múltiples cuestiones que contempla este RD-Ley 24/2012 de agosto destacan tres medidas en línea con el MoU. En primer lugar, estableció el análisis de la calidad de los activos para cada entidad –quedando excluidos del análisis los créditos al gobierno español, deudas de corporaciones y gobiernos extranjeros, comunidades autónomas y ayuntamientos–, mediante la realización de nuevas pruebas de resistencia o test de estrés, pero en este caso de manera desagregada para los 14 principales grupos bancarios españoles –representaban un 90% de los activos totales del sistema bancario–. Estas pruebas fueron desarrolladas de nuevo por Wyman [2012b]. Los resultados se publicaron en septiembre de 2012 y algunos de ellos se sintetizan en la tabla 5. Las 9 entidades que no necesitan capital en el escenario base representaban el 70% de los activos de las entidades analizadas, y las 7 suficientemente capitalizadas en el escenario adverso el 60% de los activos totales.

Tabla 5

Necesidades de capital después del efecto fiscal [Wyman, 2012b: 61 y ss]		
(Datos en millones de euros)		
Entidad	Escenario Base	Escenario Adverso
Grupo Santander	19.181	25.297
BBVA+UNIM	10.945	11.183
Caixabank+Cívica	9.421	5.720
Kutxabank	3.132	2.188
Sabadell+CAM	3.321	915
Bankinter	393	399
Unicaja+CEISS	1.300	128
Ibercaja+Caja3+Liberbank	492	-2.108
BMN	-368	-2.208
Popular	+677	-3.223
Banco de Valencia	-1.846	-3.462
NCG Banco	-3.966	-7.176
Catalunyabank	-6.488	-10.825
Bankia-BFA	-13.230	-24.743
TOTAL	-25.898	-24.743

Estos datos implicaban que el sector era heterogéneo y se hallaba claramente dividido entre quienes precisaban capital y los más solventes. En base a esos resultados se clasificaron las entidades de crédito españolas en cuatro grupos según se indica en el MoU:

- Grupo 0: Entidades solventes sin necesidad de capital según los test de estrés
- Grupo 1: Entidades intervenidas por el FROB
- Grupo 2: Entidades con necesidades de capital y sin capacidad para conseguirlo
- Grupo 3: Entidades con necesidades de capital con planes de recapitalización factibles.

³¹ Coste de éste préstamo: 30 puntos básicos –equivalentes al 0,30%– sobre el coste de la financiación del prestamista. Plazo de devolución máximo 15 años.

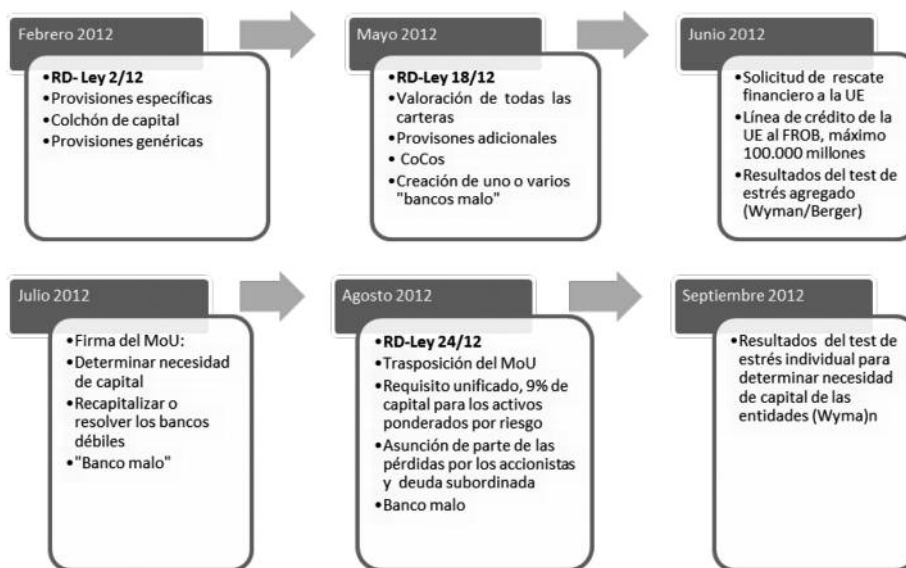
³² Larreina [2013: 247] menciona que en 2006 Wyman consideraba el modelo de las Cajas de Ahorro españolas como un ejemplo a seguir, uno de los *cuatro supermodelos* que en los siguientes cinco años desbancarían a la banca tradicional, y que en 2007 consideraron al AngloIrish Bank *el mejor banco del mundo en 2006*, que fue uno de los responsables de la catástrofe irlandesa.

En el anexo II se comentan algunas cuestiones específicas sobre determinados supuestos implícitos en los test de estrés para no alargar innecesariamente esta sección con algunos detalles algo más técnicos.

En segundo lugar España debería abordar la recapitalización, reestructuración o resolución de los bancos débiles detectados en las pruebas anteriores antes de concluir el primer trimestre de 2013. Adicionalmente el RD-Ley unificaba los requerimientos de capital para las entidades en el 9% –antes el 8% o el 10%– de los activos ponderados por riesgo siguiendo el criterio de la *European Banking Authority*, y obligaba a los tenedores de deuda subordinada a asumir parte de las pérdidas, junto con los accionistas.

Finalmente, aquéllas entidades que recibieran ayudas públicas estarían obligadas a transferir sus activos deteriorados a una entidad externa para la gestión de los mismos. Este instrumento de reestructuración bancaria se constituyó legalmente ante notario el 28 de noviembre de 2012 con el nombre de *Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria* –SAREB– por un periodo temporal limitado a 15 años, y se encuadra dentro de los llamados, en lenguaje común, *bancos malos*.

SEGUNDA ETAPA DE LA REFORMA DEL SECTOR FINANCIERO: 2012



5. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN

La crisis financiera no fue un acontecimiento aislado e imprevisible, sino que existían motivos fundados de alarma en los años previos a la misma y nuestra opinión coincide con la de aquéllos que afirman que pudo haberse evitado [AIECA, 2006; National Commission, 2011; Larreina, 2013]. Gran parte de la responsabilidad la tiene el modelo de industria financiera que se desarrolló durante la última década del siglo XX y primera del siglo XXI, sin que gobiernos, reguladores, industria financiera y ciudadanos inversores se percataran de estar ante una nueva e irracional euforia especuladora.

Se olvida con frecuencia que el sistema económico está basado en la confianza –el crédito–, y que cuando ésta falla la contracción y el empobrecimiento son inevitables. En los mercados

financieros ocurre algo similar, también están basados en la confianza³³, y ésta puede ser fácilmente defraudada. La historia financiera está plagada de casos lamentables de confianza defraudada, unas veces por mala fe y otras por temeridad irresponsable. Cuando el mercado financiero entra en crisis, la consecuencia inevitable es que los efectos se trasladan a la economía real de producción, consumo y comercio de bienes y servicios, y ello provoca la destrucción de empleos y capital a medida que se desaparece la liquidez.

Aunque la entrada de capital en nuestro país y el acceso al mercado mayorista para las principales entidades bancarias³⁴ parece haberse recuperado tras las reformas realizadas por el gobierno, el esfuerzo de recapitalización del sector financiero y el rescate de la Unión Europea; no percibimos la existencia de un plan claro para *rescatar* también la economía real; que mantiene unas elevadas tasas de paro -23,78% de la población activa en el primer trimestre de 2015³⁵-. Aunque se ha realizado la reforma del sistema financiero por iniciativa del gobierno e impuesta por la Unión, sus efectos en la economía real aún no han tenido el éxito que deberían.

Por otro lado mantenemos una posición un tanto crítica sobre el rescate de las entidades financieras por dos razones. La primera es conceptual y ha sido ampliamente debatida. Un rescate puede sentar las bases para que en el futuro se repitan actuaciones equivocadas, irresponsables y fraudulentas. Salvar los bancos y cajas que se han comportado así, puede generar un exceso de confianza futuro en quienes actúan mal. Considerarán que si son lo suficientemente grandes e interrelacionados y afectan a un gran número de personas o colectivos, el temor al riesgo sistémico y a las consecuencias políticas de no rescatarlos pesarán más en las decisiones del gobierno inclinándolo la balanza de su lado.

El exceso de riesgo que han acumulado los grandes bancos bajo la premisa de que son *demasiado grandes para quebrar* y de que, por lo tanto, siempre estarán los contribuyentes para resolver el problema nos lleva a otra reflexión. Tal vez los bancos deban ser más pequeños. Si un banco pequeño o mediano está mal gestionado debería poder quebrar de manera controlada y sin afectar al sistema financiero. Un banco grande es peligroso para el sistema, sin embargo la actuación del gobierno ha propiciado la concentración del sector como una solución, en la idea de que el incremento en la regulación bancaria solucionará el problema en el futuro.

La segunda razón por la que mantenemos una posición crítica hacia los test de estrés es técnica. En nuestra opinión no se ha realizado un estudio de a qué colectivos afectaba la quiebra de cada entidad de crédito y, posiblemente, nos llevaríamos una sorpresa si gran parte del agujero estuviera en otros países europeos -en entidades de crédito extranjeras que sí eran plenamente responsables de sus inversiones-, y no de forma masiva en los depositantes y entidades no financieras como se piensa. En otras palabras, el riesgo sistémico, probablemente, no se hubiera limitado a España -en caso de quiebra de las entidades de nuestro país-, sin embargo al producirse el rescate serán los contribuyentes españoles quienes tendrán que hacerse cargo del pago del mismo del que se beneficiarán acreedores con mucho mayor conocimiento del mercado financiero y capacidad para identificar los riesgos. El rescate de los bancos españoles, quizá haya rescatado indirectamente a otras entidades financieras europeas sin ningún coste para ellas³⁶. No

³³ Crédito viene del latín *creditus*, que es la sustantivación del verbo *credere* que significa creer. Fiducia, tiene la misma raíz latina de *fides*, fe.

³⁴ Las de menor tamaño siguen excluidas de los mercados internacionales de capitales y siguen financiando sus necesidades de liquidez en las subastas del Banco Central Europeo

³⁵ Último dato publicado por el INE en el momento de concluir este texto. No obstante, hemos de mencionar que pese a ser una cifra elevada parece estar reduciéndose ligeramente, ya que ha disminuido un 2,15% respecto al mismo trimestre de 2014.

³⁶ De modo similar, aunque la situación no es comparable, esta idea se repite en el momento de concluir este texto (mayo 2015) con la ayuda a Grecia. Muchas voces críticas, señalan que la exposición de la Alemana es la mas elevaba a la deuda

afirmamos por carecer de datos estas reflexiones, sólo ponemos de manifiesto que éste análisis debería haberse realizado previo a aceptar los términos de un plan de rescate, y que tal vez, no se han valorado con rigor las repercusiones de no acogerse al mismo. No obstante lo anterior, la entrada en vigor de una unión bancaria europea³⁷ a finales de 2014 parece poner fin a los rescates bancarios que tanto han costado a los ciudadanos. A partir de ahora serán los accionistas y los acreedores los que paguen por la mala gestión de sus entidades bancarias, que ya no serán españolas, o irlandesas, por ejemplo, sino europeas. Ahora tendrán que cumplir los mismos estándares de solvencia y estarán vigiladas por un supervisor único, el *Mecanismo único de supervisión*.

No obstante todo lo expuesto, este capítulo no estaría completo sin incluir unas reflexiones, que deliberadamente hemos dejado para el final, sobre un factor que es a nuestro juicio esencial para explicar la intensidad del impacto del pinchazo de la burbuja crediticia. Nos referimos a los incentivos perversos que se extendían por todo el sistema de financiación inmobiliaria. Los directores de sucursales recibían una compensación económica variable en función del volumen de venta de hipotecas, además de tener bastante discrecionalidad para concederlas, a excepción de los créditos más cuantiosos. Pero es que además de los *bonus* de los directivos, las agencias de tasación contribuyeron a la burbuja aumentando el valor de tasación de los inmuebles en caso de que el comprador no pudiera pagar el 20 por ciento del valor de la vivienda³⁸ –el Banco de España recomienda que un préstamo no supere el 80 por 100 del valor del inmueble–. ¿Cuál era el incentivo del tasador?, que más de la mitad de las tasaciones realizadas estaban hechas por empresas de tasación participadas mayoritariamente por entidades de crédito. Esta conducta repercutía gravemente en aquellas agencias de tasación que intentaban valorar correctamente una vivienda porque se enfrentaban con el problema de la inflación, debido a que la metodología de tasación tiene en cuenta el valor por el que se han tasado inmuebles similares vendidos recientemente, por lo que la subida artificial de precios, provocó una espiral inflacionista difícil de contener.

El resultado para los bancos fue que apuntaron como activos de buena calidad hipotecas cuya garantía o colateral –la vivienda– no se correspondía con la supuesta calidad de la hipoteca. García [2009: 73] señala que *un proceso que comenzaba con un acuerdo privado entre un cliente hipotecario y una agencia de tasación terminó teniendo importantes externalidades que afectaron al conjunto de los ciudadanos*, ya que la agregación de los valores de tasación se publicaba por el índice de precios del Ministerio de la Vivienda, y al ser la subida de precios tan importante, atrajo a miles de inversores por la enorme rentabilidad de la especulación inmobiliaria. El problema de que los incentivos de los bancos, agencias de tasación y clientes de las entidades de crédito estuvieran alineados, fue que lo estaban en contra del interés general y la estabilidad financiera a largo plazo.

En consecuencia si entendemos que la crisis ha sido el resultado de los diferentes sistemas de incentivos, al menos parte de la solución para evitar que se repita sería implementar una serie

griega –27% del total de la deuda–, y también que la deuda griega en manos de entidades financieras privadas ha acabado en manos de instituciones o gobiernos europeos. En concreto según el Banco de Grecia, los acreedores mayoritarios son la eurozona, con el 60%, el Fondo Monetario Internacional, con el 10% de la deuda, y el Banco Central Europeo con el 6%. La deuda asciende a 315.509 millones, el 176% de su PIB.

³⁷ Los tres pilares de la unión bancaria son el *Mecanismo único de resolución* –que se pondrá en marcha cuando un banco sea demasiado grande para permitir que se quiebre–; la *Directiva de resolución y recuperación bancaria* –que se utilizará cuando las autoridades determinen que la entidad que está fallando no puede ser viable de nuevo sea cual sea la intervención del sector privado–; y la *Directiva sobre sistemas de garantías de depósitos* –que ya existía desde 1994, pero que se ha visto mejorada para mantener la confianza de los depositantes y fortalecer la red de seguridad–.

³⁸ Cuando un cliente solicita un préstamo para comprar una vivienda, el banco envía un tasador para valorar el inmueble. Si el cliente no puede pagar un 20 por 100 del valor la operación se perderá, sin embargo, si el tasador aumenta el valor, el cliente puede conseguir hasta el 100 por 100 del precio real.

de medidas para romper esos incentivos perversos de la cadena de financiación inmobiliaria. Por un lado, se podría limitar el crédito al 80 por 100 de valor registral, ya que aumentar este valor genera una enorme carga tributaria y favorece la transparencia. Por otro lado la retribución variable de los ejecutivos bancarios plantea un conflicto entre gestores y acreedores si está referida a los beneficios corrientes. Para evitar la tendencia de aumentar la exposición al riesgo a las entidades, debería referirse a periodos de tiempo mas largos y recibirse de manera diferida. Otro incentivo perverso del sistema que perjudica la estabilidad a largo plazo es que las primas de los ejecutivos dependan, además, tanto de la rentabilidad de su institución como de la rentabilidad relativa del sector. Esto obliga a seguir la estela de los mas imprudentes porque los accionistas no entenderían porque un banco no entra en un negocio que está aumentando los dividendos de las competidoras. Los gestores que así actuaran, no solo verían peligrar sus *bonus*, sino también su puesto de trabajo.

Sin embargo ni el exceso de liquidez y los bajos tipos de interés, ni los incentivos perversos de bancarios y tasadores hubieran sido suficientes por si mismos para producir la burbuja sin el contagio de las expectativas optimistas de los compradores de vivienda sobre el incremento futuro de los precios, lo que hacían de ello una inversión siempre rentable. La idea subyacente y errónea es que los precios nunca bajarían por debajo del precio de compra y la teoría de que los mercados son eficientes. Un estudio realizado en Barcelona y Madrid por García Montalvo [2006] sobre las expectativas de los compradores de vivienda, reveló que si bien el 94,5% de ellos pensaba que los precios de la vivienda estaban sobrevalorados, también esperaban que continuaran creciendo los próximos ¡10 años! Por lo que concluye señalando que *es muy difícil pensar en un sujeto racional que pueda mantener estas dos opiniones contradictorias (convicción de una elevada sobrevaloración corriente pero expectativa de creimiento de los precios muy elevada en el futuro)*. Creo que no hay evidencia mas clara de la formación de la burbuja.

Vamos a finalizar con una cita de Galbraith [1991:118] con la que termina su estudio sobre la especulación financiera preguntándose diecisiete años antes de todo lo que hemos descrito *¿cuándo se producirá el próximo episodio especulador, y a qué valor afectará su recurrencia: propiedad inmobiliaria, títulos bursátiles, arte, automóviles antiguos? Para eso no hay respuesta (...) Pero una cosa sí es cierta: habrá otro de esos episodios y otros más después. Como ya se ha repetido, tarde o temprano a los incautos se les desposee de su dinero. Y lo mismo les sucede, por desgracia, a quienes, respondiendo a un generalizado talante optimista, son cautivados por la creencia en su propia perspicacia financiera. Así ha sido durante siglos, y así continuará siendo en un futuro lejano.*

6. ANEXO I. PROCESO DE CONCENTRACIÓN SUFRIDO POR LAS ENTIDADES FINANCIERAS ENTRE 2009 Y 2013

2013	2012	2011	2010	2009
Catalunya Banc			Catalunya Caixa (Marzo 2010)	Caixa Catalunya Caixa Tarragona Caixa Manresa
BBVA (UNIM fue adjudicada a BBVA en marzo de 2012 por un euro +EPA)		UNIM Banc	UNIM (Marzo 2010)	Caixa Sabadell Caixa Terrasa Caixa Manlleu

Caixa Banc	Grupo Banca Cívica (Marzo 2012)	Banca Cívica (Abril 2010)	Caja Navarra Caja Canarias Caja Burgos	
		Cajasol (Diciembre 2010)	Caja Sol Caja de Guadalajara	
	Banco de Valencia (Venta en 2012 a Caixa Banc por un euro + EPA)			
	Caixa Bank	La Caixa	La Caixa Caixa Girona	
Banco Financiero y de Ahorro (BFA) Bankia nace como filial 100% de BFA (Junio 2010)			Caja Madrid Bancaja Caja Ávila Caja Segovia Caja Rioja Caixa Laietana Caja Insular Canaria	
2013	2012	2011	2010	2009
Banco Mare Nostrum (Junio 2010)				Caja Murcia Caixa Penedés Sa Nostra Caja Granada
Novacaixagalicia Banco (NCG Banco)		Novacaixagalicia (Junio 2010)	Caixanova Caixa Galicia	
Ibercaja Banco	Caja 3 (Julio 2010)		C. de la Inmaculada C. Círculo de Burgos Caja de Badajoz	
	Ibercaja Banco		Ibercaja	
2013	2012	2011	2010	2009
Unicaja Banco	Banco CEISS		CEISS (Marzo 2010)	Caja España Caja Duero
	Unicaja Banco		Unicaja	Unicaja Caja Jaén
B. de Sabadell		Caja Ahorros del Mediterráneo (Vendida en diciembre 2011+EPA)		
B. de Sabadell	Banco Gallego (Vendida por NCG Banco en 2013)			
Liberbank (Abril 2013) (C. Castilla La Mancha se convierte en filial +EPA)		Caja Astur Banco CM	Caja Astur Caja Castilla La Mancha	
		Caja de Extremadura Caja Cantabria		

Kutxa Bank (BBK adquiere Caja Sur con un EPA en 2010)	Caja Sur BBK Banc	Caja Sur BBK
	Kutxa	
	Vital Kutxa	

Número de entidades a medida de avanza el proceso de integración de las cajas de ahorro:

2013	2012	2011	2010	2009
10 entidades*	14 entidades	17 entidades	23 entidades	45 entidades

*UNIM se adjudica a BBVA con un Esquema de protección de activos

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España e información aparecida en prensa.

7. ANEXO II. COMENTARIO A LA METODOLOGÍA DEL TEST DE ESTRÉS DE O. WYMAN DE SEPTIEMBRE DE 2012

No es el objetivo de este anexo II, ni de este trabajo, el estudio en detalle de la metodología de los test de estrés realizados en 2012. En este apartado sólo pondremos de manifiesto dos detalles respecto del cálculo de las necesidades de capital de la banca española en aquel momento. La pregunta clave es, si un banco tiene pérdidas, ¿tendrá capital suficiente para absorberlas?

El cómputo de capital de máxima calidad –con capacidad de absorber pérdidas– que exige la Autoridad Bancaria Europea y el Banco de España, es un porcentaje sobre los llamados activos ponderados por riesgo y no sobre el total de activos del balance. En otras palabras, se considera que determinados activos como por ejemplo deuda pública considerada AAA, son un riesgo seguro –usamos esta expresión aunque sea contradictoria en sí misma– porque siempre se recuperará la inversión y por lo tanto no hay que mantener una parte de capital que absorba sus hipotéticas pérdidas. En consecuencia, el porcentaje de capital el 9% que tienen que mantener los bancos se aplica sólo a aquellos considerados arriesgados y por lo tanto es un porcentaje mucho menor si tomamos el total de los activos. Con esta idea, y analizando la tabla sobre las necesidades de capital que surge en el test de estrés, aparece la primera perplejidad: ¿cómo es posible que en el escenario adverso haya entidades a las que les sobra más capital que en el escenario base?

Necesidades de capital después del efecto fiscal [Wyman, 2012b: 61 y ss] (Datos en millones de euros)		
Entidad	Escenario Base	Escenario Adverso
Grupo Santander	19.181	25.297
BBVA+UNIM	10.945	11.183
Caixabank+Cívica	9.421	5.720
Kutxabank	3.132	2.188
Sabadell+CAM	3.321	915
Bankinter	393	399
Unicaja+CEISS	1.300	128
Ibercaja+Caja3+Liberbank	492	-2.108
BMN	-368	-2.208
Popular	+677	-3.223
Banco de Valencia	-1.846	-3.462
NCG Banco	-3.966	-7.176
Catalunyabank	-6.488	-10.825
Bankia-BFA	-13.230	-24.743
TOTAL	-25.898	-24.743

La razón es que para el escenario base –normal– el requerimiento de capital³⁹ es el 9%, sin embargo para el escenario adverso, los cálculos se hacen con el supuesto de que el capital requerido es solamente del 6% [Wyman, 2012:8, 53] por indicación del comité de vigilancia –*steering committee*⁴⁰–. Queremos explicar que esta falta de comparabilidad entre ambas columnas no es ningún engaño, como muchos foros de internet y periodistas declaran, y que es una práctica normal en cualquier test de estrés. Cada columna responde a un análisis distinto en el que las condiciones son sensiblemente diferentes, y ello justifica que ante una situación de perturbación económica el requerimiento de capital mínimo sobre APR, se reduzca. El análisis trata de mostrar las necesidades mínimas de la entidad en caso de serias dificultades, para poder superarlas.

En segundo lugar, queremos poner de manifiesto un supuesto que aparece en el test sobre la capacidad de absorción de pérdidas [Wyman, 2012: 2 y 53] y cuyo planteamiento sí creemos erróneo⁴¹. El modelo incluye que el capital de las entidades puede incrementarse para la absorción de pérdidas desapalancándose en cada uno de los escenarios. Reducir el endeudamiento –explican– reduce los activos ponderados por riesgo y en consecuencia los requerimientos de capital. Están basándose en la ratio de capital de Basilea que tiene en el numerador los recursos propios que más pueden absorber pérdidas y en el denominador los activos ponderados por riesgo. Efectivamente, al reducir el endeudamiento disminuyen los activos ponderados por riesgo, el denominador, y las necesidades de capital se reducen al reducirse los activos sobre los que se calculan. El razonamiento anterior es cierto, pero no contempla lo siguiente.

En un escenario adverso, especialmente, lo que se podrá vender para desapalancarse será, en buena lógica, lo menos arriesgado que es lo que encontrará comprador y es lo que menos pondera a efecto de necesidades de capital. Junto a lo anterior y tal vez más importante, dada la situación adversa, el precio de venta estará por debajo de su valor contable y generará pérdidas que reducen el capital, que es el numerador de la ratio. Por lo tanto, entendemos que la suposición de desapalancamiento que contempla Wyman no tiene en cuenta que la reducción del denominador es muy reducida y que también se reduciría el numerador. En consecuencia la capacidad de absorción de pérdidas no se incrementaría en la realidad como se indica en el test de Wyman.

BIBLIOGRAFÍA

- AIECA (2006): *Nota informativa de AIECA dirigida al Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda*, Asociación de Inspectores de Entidades de Crédito del Banco de España, Madrid.
- ARRAZOLA, N.; HEVIA, J.; ROMERO-JORDÁN, D. (2013): “Condiciones de oferta y demanda del mercado inmobiliario español e implicaciones para la SAREB”. *Cuadernos de Información Económica*, 233, marzo/abril, FUNCAS.
- BANCO DE ESPAÑA (2012): *Coste de las pruebas de solvencia del sector bancario español*, Banco de España, Madrid.
- BERGES, A. (2012): “Cleaning up Spanish Bank Balances: restoring confidence, but is this enough?”. *Spanish Economic and financial Outlook*, vol. 1, nº 0, marzo.

³⁹ El *Core Tier 1* es la medida central de fortaleza de un banco según el acuerdo de capital de Basilea desde el punto de vista regulador. Se refiere a los fondos propios con máxima capacidad para absorber pérdidas en caso de tensión y que garantizarían la viabilidad de una entidad. Son principalmente las acciones ordinarias y las reservas –beneficios no distribuidos–.

⁴⁰ Este comité estaba compuesto por miembros del Banco de España y el Ministerio de Economía y Competitividad y apoyado por un consejo compuesto por representantes de la Comisión Europea, la Autoridad Bancaria Europea, el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional [Wyman, 2012b: 7]

⁴¹ Esta idea no es nuestra, fue desarrollada por Pablo Pérez, Experto en Regulación Contable del Banco de España a quien agradecemos su permiso para reproducirla.

- CHULIA, F. (2013): “La Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y la sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria”. *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, nº 18, Sección Estudios, primer semestre, pp. 23-53, Editorial La Ley.
- ERGUNGOR, O. (2007): “On the resolution of Financial Crises: The Swedish Experience”, *Federal Reserve Bank of Cleveland, Policy Discussion Papers*.
- FEDEA VV.AA [2010]: *Monografía: La crisis de la economía española. Análisis económico de la gran recesión*.
- CUÑAT, V.; GARICANO, L. (2010): ¿Concedieron las cajas “buenas” créditos “malos”? Capítulo 6 de la monografía anterior.
- FERNÁNDEZ, M. (2004): “Cambiar cuando todo va bien”. *El País*, 5 de marzo.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2014): *Spain. Financial Sector Reform: final Progress Report*, febrero, Washington DC.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012): *Spain: the reform of Spanish Saving Banks Technical Notes*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- GALBRAITH, J. K. (1991): *Breve historia de la euforia financiera*. Ariel Sociedad Económica 6ª edición 2009.
- GARCÍA, J. (2009): “Financiación inmobiliaria, burbuja crediticia y crisis financiera: lecciones a partir de la recesión de 2008-2009”. *Papeles de Economía Española “Crisis y regulación financiera”*, nº 122, pp. 66-85.
- GARCÍA, J. (2003): “Deconstruyendo la burbuja inmobiliaria”. *Papeles de Economía Española*, 109, pp. 44-75
- GREENSPAN, A. (2008): *The Age of Turbulence. Adventures in a New World*. Penguin Books, Londres.
- KRUGMAN, P. (2008): *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. Penguin Books, Londres.
- LARREINA, M. (2013): “La reforma del sistema financiero un año después del rescate: un éxito, pero ¿para quién?”. *Boletín de Estudios Económicos*, vol. LXVIII, nº, 209, pp. 225-262, agosto.
- NATIONAL COMMISSION ON THE CAUSES OF THE FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS IN THE UNITED STATES (2011): *The Financial Crisis Inquiry Report*, U.S. Government Printing Office, Washington DC.
- OLIVER WYMAN (2012a): *Bank of Spain Stress Testing Exercise*, Oliver Wyman, 21 de junio Madrid.
- OLIVER WYMAN (2012b): *Asset Quality Review and Bottom-up stress test exercise*, Oliver Wyman, 28 de septiembre, Madrid.
- PEÑALOSA, J. (2013): “Efectos estadísticos sobre los balances de las entidades de crédito españolas de las operaciones recientes de reestructuración y recapitalización”. *Boletín Económico*, pp. 57-62, febrero
- ROLAND BERGER (2012): *Stress testing Spanish banks*, Roland Berger, Madrid.
- ROLDÁN, J. (2011): *Spanish Banking Sector. Presentation to investors 20th September*, Banco de España, Londres.
- TORTELLA, G.; NÚÑEZ, C. (2010): *Para comprender la crisis*. Gadir Editorial, Madrid.
- ZURITA, J. (2014): “La reforma del sector bancario español: de la correcta valoración de los activos a la recuperación del crédito”. *Boletín de Estudios Económicos*, vol. LXIX, nº, 212, pp. 263-289, agosto.

LA SOCIEDAD DE GESTIÓN DE ACTIVOS COMO RESPUESTA A LA CRISIS FINANCIERA: UNA MEDIDA IMPUESTA POR EUROPA¹

SARA HELENA OTAL FRANCO

Profesora Contratado Doctor de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Alcalá²

ANNE MARIE GARVEY

Profesora Visitante de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Alcalá

SUMARIO

1. Introducción. – 2. Creación en España de una sociedad de gestión de activos o banco malo como vehículo de la reestructuración bancaria. –3. Régimen jurídico de la SAREB: características y excepcionalidad. –4. Régimen contable de la SAREB: características y excepcionalidad. –5. Cuestiones relevantes de los Informes Anuales de la SAREB –Cuentas Anuales auditadas a 31 de diciembre de 2013 y 2014–. 5.1. Composición del accionariado. 5.2. El Consejo de Administración. 5.3. Cuestiones sobre la gestión. 5.4. Cuestiones relevantes sobre las cuentas anuales. –6. Reflexiones finales a modo de conclusión. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Las sociedades de gestión de activos –en adelante SGA– siempre han existido en la actividad bancaria³ como unidades internas o entidades subsidiarias externas, por lo que su creación no necesita estar impulsada por el Estado. En España la primera SGA fue Servihabitat fundada en

¹ SARA HELENA OTAL FRANCO. Doctora en Ciencia Empresariales. Máster en Auditoría. Prof. Contratado Doctor Universidad de Alcalá. Correo electrónico: sarah.otal@uah.es. ANNE MARIE GARVEY: ACCA BSc Open (HONS). Máster en Gestión del Cambio. Doctora en Ciencias Empresariales. Profesor Visitante de la Universidad de Alcalá. Correo electrónico: anne.garvey@uah.es.

² Las autoras agradecen a Alejandra Bernad, y Miguel Ángel Otal sus revisiones y enriquecedores comentarios a estas páginas.

³ No sólo en la actividad bancaria. Inmobiliaria Colonial traspasó sus activos tóxicos de suelo y promoción residencial a una filial *Asentia* en 2010, adelantándose con este *banco malo* más de un año a la creación de la SAREB. Ha sido un caso único entre el maltrecho sector inmobiliario español. En marzo de 2014 anunció la venta de la mayoría de esta filial de forma que ha salido del perímetro de consolidación y no lastra sus resultados.

1989⁴. BBVA constituyó en 2011 *Anida* con el 80% de sus activos inmobiliarios, y Novacaixagalicia Banco también creó una *Unidad de Gestión de Activos Singulares* (UGAS) en 2011. En nuestro país nunca antes se había considerado necesario que el Estado legislase este instrumento para ayudar al sistema financiero en su conjunto. El Gobierno había intervenido desde el lado del pasivo del balance de las entidades de crédito en la primera etapa de la crisis mediante inyecciones directas de capital parciales, o totales –nacionalizaciones–. El recurso de un *banco malo* centró la actuación en el activo, reduciendo el riesgo de pérdida de los bancos para hacerlos viables.

La creación de una SGA promovida por el Estado, se utiliza como mecanismo de respuesta cuando el volumen de activos que presentan un alto riesgo de crédito o que están sometidos a bruscos ajustes de valoración y son ilíquidos es tan alto en el sistema financiero, que se crea incertidumbre sobre la solvencia de ciertas entidades y desconfianza en todo el sector. Su creación persigue sanear los balances bancarios al eliminar el riesgo de esos activos improductivos, hacer viables las entidades, y disminuir el riesgo para todo el sistema financiero con el menor coste posible. Laeven y Valencia [2008] analizan 42 crisis bancarias sistémicas entre 1970 y 2007 en 37 países. En el 48% de los casos se crearon instituciones especiales para reestructurar los bancos con problemas y en el 60% se creó una SGA para convertir los activos problemáticos en rentables y líquidos. Según Orden [2013: 816], tras la crisis de 2007 se han creado en distintos países más de 15 de estas instituciones con diferentes formatos.

2. CREACIÓN EN ESPAÑA DE UNA SOCIEDAD DE GESTIÓN DE ACTIVOS O BANCO MALO COMO VEHÍCULO DE LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

Dada la situación en España, la pregunta inmediata es por qué no se utilizó antes el traspaso de activos *tóxicos*⁵ a una sociedad independiente para sanear el balance de los bancos afectados y gestionar su venta ordenada. A nuestro juicio existen dos razones. La primera tiene que ver con la sobrevaloración de los activos en el balance de los bancos, fruto de las políticas implementadas durante la primera fase de la crisis. La segunda, con la falta de los fondos necesarios por parte del Estado debido a la crisis de deuda que estaba padeciendo España en aquellos momentos.

En primer lugar, el éxito de un *banco malo* depende de saber interpretar las particularidades de cada economía. Tal y como se desarrolló el proceso de reforma del sector bancario descrito en el capítulo anterior, en una primera etapa se tomaron medidas pensando primero que la crisis era de liquidez, posteriormente se atendió a la concentración del sector y luego la crisis pasó a ser una cuestión de solvencia. En consecuencia, en esa primera fase apenas se recogieron pérdidas por deterioro de valor de los activos inmobiliarios, por lo que hubiera sido inviable el traspaso de los mismos a precios de mercado a una sociedad de gestión de activos. Si la transferencia de los activos se hubiera realizado a precios de mercado, los bancos no hubieran sido viables por el gran nivel de pérdidas que habrían tenido que reconocer en la operación y, *a contrario sensu*; si se hubieran traspasado los activos a un precio superior al de mercado, la SGA habría sido la inviable.

Los bancos adquirieron la mayoría de los activos inmobiliarios en los primeros momentos de la recesión, en recuperación de garantías sobre viviendas o como dación en pago. La normativa

⁴ Forma parte de Criteria CaixaHolding, que es la sociedad de inversiones no cotizada de la Caixa. No tiene inmuebles en su balance, sino que gestiona activos inmobiliarios de terceros, en concreto de Servihabitat XXI, sociedad que pertenece en su totalidad al grupo La Caixa, y CaixaBank. En 2013 las autoridades de la competencia europea aprobaron la venta del 51% al grupo inversor estadounidense TPG.

⁵ En la literatura sobre el tema se denomina a éstos activos de distintas formas: tóxicos, dañados, problemáticos o deteriorados. El término técnico más correcto desde el punto de vista contable es el último.

al respecto era poco precisa. A pesar de que la regulación contable exigía el registro de deterioros por aquellos flujos de caja que no se esperara cobrar, los bancos no recogieron adecuadamente esta corrección de valor para reflejar la crisis sufrida. Las entidades financieras valoraron los activos inmobiliarios por el valor de la deuda pendiente y además, el deterioro⁶ de los activos recuperados se consideraba que estaba reflejado en el valor de los préstamos originales, lo que no era acertado en este estadio de la crisis. En consecuencia, la cantidad de deterioro calculado para estos activos –créditos o activos inmobiliarios–, resultó ser muy inferior al necesario y por ello figuraban en los balances por un valor excesivo muy alejado de la realidad.

Hasta que no se aprobaron los llamados *Reales Decretos Guindos* –RD Ley 2/2012 de 3 de febrero y RD Ley 18/2012 de 11 de mayo–, las reformas adolecían de falta de transparencia de la exposición existente al riesgo inmobiliario, y cualquier intento de creación de una sociedad de gestión de estos activos deteriorados hubiera estado abocado al fracaso. Con su aprobación, se incrementó el nivel de provisiones sobre los préstamos inmobiliarios– es decir, el reconocimiento como gasto del efectivo que se esperaba no cobrar, lo que además supone la reducción de valor del activo– con independencia de su calificación como dudosos o subestandar⁷.

En segundo lugar, para no comprometer la estabilidad del sistema financiero, resulta primordial disponer de unos fondos de apoyo que permitan realizar todo el proceso de forma ordenada lo que justifica la intervención del sector público en la reestructuración. Es habitual que el Estado esté sujeto a menos presiones de liquidez que las entidades de crédito, por lo que puede gestionar la venta de los activos de forma que obtenga más valor por los mismos. No obstante, la crisis de deuda que estaba afectando a Europa en aquellos momentos, y muy especialmente a nuestro país, impedía la adopción de esta medida. El Real Decreto-Ley 18/2012 de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, trató de introducir un modelo descentralizado –constitución de una SGA para cada banco–, aunque no impedía la constitución de una sociedad de gestión conjunta para varias entidades –modelo que finalmente se adoptó–. Cuando se aprobó el Real Decreto citado, la situación de estrés financiero, impidió captar la financiación adicional necesaria para cubrir las posibles pérdidas de los bancos cedentes de los activos y para que la SGA adquiriera los activos a las entidades.

El problema de financiación se resolvió en julio de 2012 con la solicitud de rescate bancario. La firma del Memorando de Entendimiento –MoU– facilitó los fondos necesarios para poder realizar el traspaso de los activos problemáticos fuera del sistema bancario para reestructurarlo. De hecho, un elemento primordial de la estrategia de reestructuración bancaria incluido en el MoU, fue la segregación de los activos problemáticos de los bancos que habían recibido ayudas públicas a una SGA, externa a los bancos cedentes e independiente. El MoU parecía inclinarse por una única SGA mientras que, como hemos mencionado, el Real Decreto transmitía la idea de una para cada banco.

La creación de una única SGA puede suponer ventajas en términos de economías de escala en la gestión, además de que produce una separación más rotunda de los activos transferidos de las entidades que los han originado, y de esta manera, la desconsolidación⁸ de dichos elementos está garantizada. No obstante pueden surgir problemas por su gran tamaño y estructura de su accionariado, e indudablemente, presiones políticas. Por otro lado, la existencia de varias SGA

⁶ Con el término *deterioro* nos referimos al reconocimiento en la contabilidad de la disminución de valor que habían sufrido esos activos debido a la crisis.

⁷ Según la normativa del Banco de España cuando las dificultades de un deudor no resultan ser temporales la entidad de crédito debe reconocer esta circunstancia y reclasificar el crédito como dudoso o subestandar en función de la gravedad de las dificultades que esté atravesando el cliente (Anejo IX de la Circular 4/2004).

⁸ Con este término contable nos referimos a la salida definitiva de los activos del balance de las entidades cedentes.

podría evitar el riesgo sistémico que puede generar una sola, y facilitar el establecimiento de incentivos a las entidades cedentes, hecho que puede mejorar la gestión de los activos.

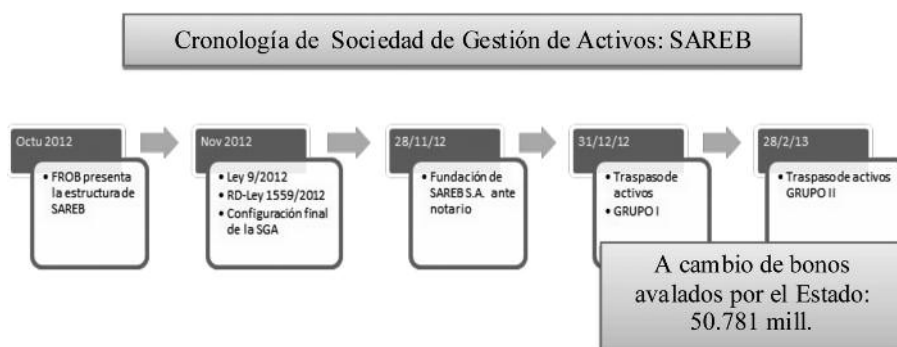
Tras decidir que en España se crearía un único *banco malo* se debatieron varias alternativas para el diseño del mismo hasta la configuración final que aparece en la Ley 9/2012 de 14 de noviembre de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y en el Real Decreto 1559/2012 de 15 de noviembre donde se establece su régimen jurídico. La estructura jurídica definitiva, el porqué de su elección y sus implicaciones se desarrollan en los siguientes apartados.

3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SAREB: CARACTERÍSTICAS Y EXCEPCIONALIDAD

El origen jurídico de la sociedad de gestión de activos se establece en el RD-Ley 24/2012 de 31 de agosto, por el que se incorpora a nuestra legislación el Memorando de Entendimiento acordado con la Troika. Una de las condiciones para recibir la asistencia financiera de la Unión Europea fue la creación de una sociedad de gestión de activos, de la que en ese momento, no se conoce ni la denominación ni los detalles. Autores como García y Martín [2012: 101], recogen en aquéllos días las dudas que les suscitaba la normativa mencionada: bancos a los que se les exigirá hacer las transferencias de activos, tipos de activos a transferir, valor económico de éstos, estructura financiera de la sociedad y plan estratégico que, siguiendo a esos autores *será clave para su éxito posterior*.

La culminación de su proceso de instrumentación jurídica tuvo lugar con la promulgación de la Ley 9/2012 de 14 de noviembre de reestructuración y resolución de entidades de crédito, que deroga y sustituye al anterior –RD-Ley 24/2012–. La regulación de estas sociedades especiales se aborda desde dos perspectivas. Por una parte, en el capítulo VI de la Ley aparece la legislación genérica de la *Sociedad de gestión de activos*, que tiene vocación de permanencia, al estar prevista su aplicación a todos los supuestos presentes o futuros en los que se haga necesaria la constitución de una sociedad de esta naturaleza. Por otra parte, las Disposiciones Adicionales séptima a décima recogen el mandato para que el FROB constituya concretamente la *Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria S.A –SAREB–*. Además y se establece su marco jurídico, se fijan las pautas para determinar los activos objeto de transmisión y las entidades de crédito obligadas a transmitir. Finalmente aparece la posibilidad de constituir *Fondos de Activos Bancarios –FABs–* como patrimonios separados pero sin personalidad jurídica.

La Ley 9/2012 de 14 de noviembre fue desarrollada por el Real Decreto 1559/2012 de 15 de noviembre, en el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos empleando un esquema paralelo. En los Capítulos del I al III introduce el marco normativo genérico de las sociedades de gestión de activos y en el Capítulo IV se establece el régimen jurídico aplicable en concreto a la SAREB.



La primera singularidad de la SAREB la constituye su objeto social exclusivo que está referido al proceso de reestructuración y saneamiento del sector bancario que ha de realizarse dentro del *Memorando de Entendimiento* de julio de 2012. Consiste en la adquisición, tenencia, gestión y administración directa o indirecta, y enajenación de los activos que le sean transferidos por las entidades de crédito sometidas a procesos de reestructuración o resolución. Por ello su actividad es de *interés público* y su finalidad última persigue la estabilidad del sistema financiero⁹.

Para la realización de su objeto se constituyó ante notario una sociedad anónima de duración limitada a 15 años, con mayoría de capital privado –la participación pública de su capital está limitada por la Ley a menos del 50%–. El FROB, que es una entidad de Derecho Público, es titular del 45,01% de las acciones, y el 54,99% restante está en manos privadas¹⁰– siendo Banco de Santander y Caixabank S.A. los principales accionistas con un 17,28% y 12,44% respectivamente– [Sareb, 2015: 153]. Llama la atención que el segundo mayor banco del país, el BBVA, no participe en la SAREB ni como accionista, ni adquiriendo financiación subordinada. Esta vocación de sociedad privada, pese a ser su accionista mayoritario una entidad pública, se diseñó para evitar que su deuda –muy elevada puesto que apenas tiene un 8% de financiación propia, como veremos al analizar sus cuentas–compute como deuda pública en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales.

No obstante lo anterior, debemos incluir unas reflexiones acerca de por qué se optó por un esquema jurídico societario, y qué otras posibilidades hubieran sido adecuadas. El proceso de diseño legal del esquema jurídico debía buscar una estructura de liquidación y enajenación flexible acomodada a las necesidades de aquéllos inversores privados que pudieran estar interesados en mantener esos activos, habida cuenta del acicate que supone el régimen fiscal que se dispuso en la propia Ley, al fomentar la creación de vehículos para la venta de los activos.

Si atendemos al fondo económico del objeto social de SAREB, la cesión de los activos podría entenderse como la combinación de dos negocios. Por una parte la cesión a un *fondo de titulación* para los préstamos o créditos recibidos de las entidades de crédito, a lo que se añade las participaciones en sociedades inmobiliarias y los activos inmobiliarios de índole diversa, lo que nos coloca ante la esencia de un *fondo de inversión inmobiliario* según la legislación vigente justo en el momento de su creación. Por todo ello y como alternativa a la constitución de una sociedad anónima, se hubiera podido legislar como un nuevo ente jurídico, un fondo de nueva creación que englobase los dos tipos anteriores.

Ambas opciones se barajaron y presentaban ventajas e inconvenientes. La sociedad anónima no presentaba complejidad jurídica al estar legislada, y tan sólo había que regular algunas particularidades que se comentan más adelante; sin embargo plantear la SAREB como un fondo requería una regulación de corte fiduciario ex novo, aunque se pudiera acudir a figuras similares. Por otro lado un fondo evitaba las cuestiones de gobierno corporativo que mencionaremos en un apartado posterior, separaba la gestión de la propiedad y, al no tener personalidad jurídica, no estaría sometido a las normas concursales –al contrario que una sociedad anónima–. Como una consideración adicional, se tenía el modelo y la experiencia del *banco malo* irlandés –NAMA– que se organiza a través de diversos fondos –y que se estudia en el capítulo siguiente–.

⁹ La Ley 9/2012 y el RD-Ley 1559/2012 mencionan con frecuencia el interés público y la estabilidad del sistema financiero, en este sentido se puede consultar el Preámbulo (IV, pár 21), los artículos 1, 2.1.c, 3 y 19.1.b de la Ley, y la parte expositiva del RD- Ley.

¹⁰ A 31 de diciembre de 2014, fecha de las últimas cuentas auditadas disponibles, los accionistas de la Sociedad que mantienen un porcentaje de participación superior al 2,5% del capital social además de los tres mencionados en el texto eran: Banco de Sabadell S.A. 6,93%, Banco Popular Español S.A. 5,97% y Kutxabank S.A. 2,62. El resto de accionistas en su conjunto ostentan una participación del 9,75%.

La solución final se arbitró con un esquema jurídico societario más por razones de rapidez y oportunidad que de análisis de fondo [Minguez y De la Torre, 2013: 4]. Era una novedad que había que instrumentar con celeridad ante la presión de la Troika, y la necesidad de recibir a la mayor brevedad las ayudas del MoU. Sin embargo se estableció la posibilidad constituir *Fondos de Activos Bancarios* –FABs– como patrimonios separados pero sin personalidad jurídica, es decir, instrumentos fiduciarios adaptados a la realidad inversora a la que hacíamos referencia.

Los FAB tienen el propósito singular y exclusivo de ser una herramienta de desinversión para la SAREB, con una fiscalidad atractiva –1% tipo de gravamen del Impuesto de Sociedades y régimen fiscal previsto para las Instituciones de Inversión Colectiva en la Ley del Impuesto de Sociedades– y flexibilidad para canalizar inversiones exclusivas de inversores profesionales. La característica esencial de su régimen jurídico es que tiene como régimen subsidiario el vigente para los Fondos de Titulización de Activos y de las Instituciones de Inversión Colectiva. La responsabilidad que pueden reclamar inversores y financiadores se circunscribe a los activos integrantes del patrimonio que le haya traspasado SAREB. Su pasivo se compone de aquellos compromisos o cargas relacionados con los activos traspasados, los valores emitidos para la adquisición de esos activos y los préstamos que suscriba para financiarse. Para concluir esa breve explicación, mencionaremos la particularidad de que dentro de un FAB se pueden constituir *compartimentos* –sub FABs– en virtud de los cuales los bonos que emitiesen estarían respaldados exclusivamente por los derechos de crédito o inmuebles que hubiesen sido cedidos a dicho compartimento. Además cada sub FAB podría tener políticas de gestión, administradores y sistemas de comisiones distintos entre sí –como sucede en los fondos de inversión–.

La segunda particularidad, después de su objeto social, estriba en el régimen de transmisión de los activos. La Ley otorga a las transmisiones de activos a SAREB un régimen jurídico caracterizado por su excepcionalidad, que afecta a la normativa general de contratos, a la societaria, a la de modificaciones estructurales, a la concursal, a la de los mercados de valores, a la de la defensa de la competencia, a la hipotecaria, además de la tributaria y de la Seguridad Social [Espín, 2013: 1].

La transmisión de activos a SAREB se trata de una cesión *ex lege* –por disposición legal– sin necesidad de consentimiento de un tercero, y sin tener que cumplir los requisitos en materia de modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles –art. 36.1 de la Ley 9/2012–, y es un procedimiento complejo en el que se conjugan normas de Derecho administrativo y del Derecho privado. El FROB –entidad de Derecho público–, puede obligar con carácter administrativo a una entidad de crédito¹¹ a transmitir una determinada categoría de activos y darlos de baja en sus balances¹². Con carácter previo a la transmisión la entidad de crédito ha de realizar los ajustes de valoración de los activos según criterios fijados reglamentariamente y el Banco de España tiene que determinar el valor de los activos sobre la base de los informes encargados a expertos independientes. Espín [2013: 5] especifica que *la transmisión de activos a SAREB ha sido considerada por la doctrina administrativista [...] como una manifestación de la potestad expropiatoria*.

Los activos que se transmitieron se caracterizaron por estar especialmente dañados –deteriorados–, y por lo tanto el FROB consideró perjudicial su permanencia en las entidades. Las instituciones que se vieron obligadas al traspaso de la mayoría de sus activos tóxicos fueron las que se clasificaron tras los test de estrés en el Grupo 1 –entidades nacionalizadas en su totalidad¹³

¹¹ La parte transmitente será una entidad de crédito o una entidad sobre la que ésta ejerza el control según lo establecido en el art. 42 del Código de Comercio.

¹² Art. 35.1 Ley 9/2012 y arts. 4, 6 y 13.4 del RD 1559/2012.

¹³ Grupo 1: Entidades de crédito bajo control del FROB: BFA/Bankia, Catalunya Bank, Novacaixagalicia Banco, Banco Gallego y Banco de Valencia.

Grupo 2: Banco Mare Nostrum, Banco Caja España de Inversiones Salamanca y Soria, Liberbank, Banco Grupo Cajas.

–, y Grupo 2 –entidades con déficit de capital que precisaban ayudas públicas limitadas–. Los criterios generales de delimitación para la transmisión se redujeron a los siguientes –RD 1559/2012–:

- La totalidad de los inmuebles de valor superior a 100.000 euros según valor neto contable¹⁴.
- Préstamos a construcciones y promociones: el 100 por 100 de valor superior a 250.000 euros, según valor neto contable.
- Sociedades con Código CNAE 411, 412 –Promoción inmobiliaria y construcción de edificios–, 681, 682, 683 –actividades inmobiliarias–, el 100 por 100 de las inversiones que otorguen poder de control.

El régimen legal de la transmisión de los activos a la SAREB está compuesto de una serie de condiciones que la Ley 9/2012 denomina especiales en su artículo 36.4., y que también son de aplicación a las transmisiones de activos por parte de la SAREB a los Fondos de Activos Bancarios. Este calificativo no es adecuado y sería más propio *excepcionales*; porque una norma *excepcional* es la que deroga los principios de la norma general para determinados supuestos, es antitética con los principios que inspiran la norma general y se opone a esta, para que no se aplique el criterio general en el caso exceptuado¹⁵. En concreto no le será de aplicación –ni a los FAB–:

- El Código Civil –art. 1.535– a la transmisión de créditos litigiosos. El objetivo es dotar de estabilidad el patrimonio de SAREB en relación con créditos que las entidades cedentes habrán intentado cobrar por vía judicial.
- La normativa de la Ley del Mercado de Valores –arts. 60 y 61– sobre la formulación de una oferta pública de adquisición.
- La Ley de Defensa de la Competencia –Capítulo II del Título I– en lo relativo al régimen de concentraciones económicas –no tiene sentido en los FAB–.
- La transmisión de activos a SAREB no le traslada responsabilidades tributarias ni de Seguridad Social, salvo lo indicado en el Estatuto de los Trabajadores –art. 44 sobre la sucesión de empresa. Tampoco se traspasan las obligaciones tributarias devengadas con anterioridad a la transmisión por la titularidad, explotación o gestión de los activos por la entidad transmitente. La norma suprime en estos apartados la responsabilidad tributaria solidaria del empresario transmitente, dentro de la finalidad esencial de la Ley 9/2012 de limpiar los balances de las entidades de crédito sometidas a reestructuración o resolución en este caso con gasto fiscal o a cargo de la Hacienda pública [Chuliá, 2013: 22].
- La Ley Concursal en dos cuestiones –arts. 71-73 y 92– La transmisión no puede ser objeto de rescisión por aplicación de las acciones de reintegración previstas en la Ley, y los créditos transmitidos no han de ser clasificados como subordinados en caso de concurso de acreedores del deudor –si previamente a la transmisión no eran subordinados–

La última de las excepciones referente a la Ley Concursal merece cierta explicación por el debate que generó entre los expertos, no siempre en el mismo sentido [Pulgar, 2013; Carrasco, 2013 y 2014; Espín, 2013]. La excepción que comentamos a continuación, siempre debe entenderse en el caso de la presencia de SAREB como acreedora afectada por un concurso de acreedores, y nunca fuera del ámbito concursal.

La subordinación de créditos expresa la voluntad del legislador concursal de conceder un trato desfavorable a determinados créditos, o mejorar el tratamiento de los llamados créditos or-

¹⁴ El valor neto contable es el precio de adquisición (según el criterio del coste histórico) menos amortizaciones y deterioros de valor que se hayan realizado a ese elemento.

¹⁵ La doctrina distingue entre normas generales, especiales y excepcionales. En este sentido De Castro y Bravo en Derecho Civil de España [1984: 103], y Albadalejo en Derecho Civil Tomo I, Introducción y Derecho de la persona [1991: 30].

dinarios. Establecer que los créditos transmitidos a la SAREB no serán calificados como subordinados dentro de un concurso del deudor, implica que serán clasificados como ordinarios o privilegiados, y no les será de aplicación lo previsto en la Ley Concursal para los subordinados en relación con el pago. Como la redacción de la Ley 9/2012 no estaba clara, la Disposición Final Cuarta del Real Decreto Ley 14/2013, aclaró que los créditos tóxicos que llegaron a la SAREB por la cesión legal de las entidades bancarias intervenidas no sólo no serán subordinados mientras estén en poder de ésta, sino que tampoco volverán a serlo cuando sean cedidos a otras sociedades que compren paquetes de activos crediticios de ésta clase¹⁶. La aclaración parece lógica, porque no tenía ningún sentido exonerar a la SAREB de la calificación negativa si estos créditos que ella *mejoraba de calificación*, empeoraban de nuevo al ser readquiridos por un tercero cesionario de SAREB. Si ese fuera el caso, ésta no podría venderlos o debería prestar garantías al cesionario, perdiendo la inmunidad otorgada por el legislador. Sin embargo también puede argumentarse en contra de este beneficio, que estos privilegios concursales que conceden un trato de favor a la SAREB, también perjudican los intereses y expectativas de otros acreedores que concurren al mismo deudor.

Junto a lo anterior, aunque SAREB no es una entidad financiera, está sometida a la supervisión de las entidades financieras nacionales –si bien la labor supervisora del Banco de España es más limitada que la que ejerce sobre las entidades de crédito– y europeas; y está obligada a declarar a la Central de Información de Riesgos del Banco de España, con deberes de información periódica al organismo regulador y sujeción a supervisión bancaria.

En resumen, jurídicamente son tres los elementos definidores de la SAREB y de su actuación en el tráfico –sociedad anónima con objeto y fin de interés público, no condición de entidad de crédito y transmisión de activos *ex lege*–. A esos tres elementos hay que añadir como característica fundamental el régimen absolutamente excepcional de protección de los activos a ella transmitidos. Todo ello determina su excepcional régimen jurídico que aúna intereses públicos y privados no siempre confluyentes.

Al ser la SAREB una pieza clave en la gestión de la crisis, los privilegios especiales de su régimen jurídico podrían justificarse por ser una cuestión de interés público, estabilidad financiera¹⁷ y equilibrio presupuestario. Sin embargo, por su carácter de sociedad anónima mayoritariamente privada, con el objetivo de vender activos inmobiliarios en competencia con los demás concurrentes a ese libre mercado, y cobrar préstamos problemáticos, no debiera verse amparada por un régimen excepcional.

4. RÉGIMEN CONTABLE DE SAREB: CARÁCTERÍSTICAS Y EXCEPCIONALIDAD

Aunque en la normativa sobre la SAREB se indica que *para todo aquello no específicamente contemplado en la norma, se aplica el régimen contable general establecido en el Código de*

¹⁶No es objeto de este trabajo analizar en profundidad todas las implicaciones de esta excepción, pero para aquéllos mas versados en la Ley Concursal añadiremos que los únicos créditos que purifica la SAREB son los subordinados por el artículo 92.5 (sujetos acreedores especialmente relacionados con el deudor como socios, administradores, sociedades del grupo etc.), y que SAREB debe soportar la condición subordinada del crédito si la razón de subordinación es distinta a ésta causa que estable el citado artículo 92.5. En éste sentido Carrasco [2014].

El fundamento jurídico de esta subordinación por sujeto especialmente relacionado se debe a la asimetría informativa, más o mejor información, en que se encuentra la persona relacionada con el deudor frente a otros acreedores y el uso que de esa asimetría puede o pudiera hacer el deudor.

El fundamento jurídico para la SAREB de la excepción a la subordinación por sujeto relacionado, se justifica si partimos del carácter *ex lege* de la cesión de créditos, que es decidida por el FROB y supervisada por el Bando de España, sin que el cedente ni la SAREB decidan la cesión ni los activos a transmitir.

¹⁷La Ley 9/2012 y el RD-Ley 1559/2012 mencionan con frecuencia el interés público y la estabilidad del sistema financiero, en este sentido se puede consultar el Preámbulo (IV, pár 21), los artículos 1, 2.1.c, 3 y 19.1.b de la Ley, y la parte expositiva del RD- Ley.

Comercio y el Plan General de Contabilidad, lo cierto es que en los aspectos más relevantes se aleja de las normas contables de aplicación a sus competidoras. De nuevo, sus particularidades se utilizan para justificar las excepciones en las cuestiones más significativas de su actividad. Nos referimos a la valoración de los activos tóxicos traspasados y las correcciones de valor que hay que realizarles con posterioridad a ese momento inicial.

La Ley 9/2012 habilita al Banco de España para establecer en una Circular las particularidades contables de SAREB –apartado 10 de la Disposición Adicional Séptima–. En concreto la norma indica que para determinar los valores actualizados de los activos –que son fundamentalmente crédito promotor y activos adjudicados (inmuebles)–, el Banco de España *desarrollará los criterios en que se sustentará la metodología a emplear por SAREB para estimar el valor de los activos, el cual será acorde con la empleada para la determinación de los precios de transferencia a SAREB*. Y añade que las valoraciones posteriores deberán calcularse contemplando las especificidades de SAREB. Como puede apreciarse, el mandato legal introduce dos elementos de distorsión respecto de las normas contables de obligada aplicación en España: la alusión a la metodología utilizada en la determinación de los precios de transferencia, que resumiremos a continuación, y la mención expresa a las *especificidades de la SAREB*, lo que podría entenderse como un traje a medida.

La metodología para la determinación del precio de transferencia a las sociedades de gestión de activos puede consultarse en el Real Decreto 1559/2012 –Capítulo III–. Corresponde al Banco de España la determinación final de su valor de transmisión basándose en informes encargados a expertos independientes. Para la SAREB y con carácter excepcional, el RD1559/2012 aceptó las valoraciones del informe del experto independiente cuando realizó las pruebas de resistencia de los activos del sistema financiero español –test de estrés– en el marco del *Memorando de Entendimiento*, a los que se aplicaron porcentajes de descuento medios para estimación del valor económico que se obtuvo de la valoración anterior para incluir tres cuestiones: la cobertura del riesgo de evolución desfavorable de los precios, la previsión de los gastos de gestión, administración y mantenimiento y los costes financieros asociados con la tenencia de los activos y, por último, las perspectivas de desinversión de los activos transferidos. En resumen, el Banco de España determinó el valor de transmisión inicial de los activos teniendo en cuenta por un lado el valor económico de los mismos en el escenario base según el informe del experto independiente y por otro un ajuste adicional a la baja –denominado en la jerga financiera *haircut*–, que refleja el riesgo percibido asociado con dichos activos. El recorte medio sobre el valor bruto de los activos transferidos se concretó según el siguiente detalle:

Porcentaje de descuentos medios			
Activos financieros		Activos inmobiliarios	
Vivienda terminada	32,40%	Vivienda nueva	54,20%
Obra en curso	40,30%	Obra en curso	63,20%
Suelo urbano	53,60%	Suelo	79,50%
Otros suelo	56,60%		
Otra garantía	33,80%		
Sin garantía	67,60%		

Fuente SAREB [2014:44]

La discrepancia que se produce entre la determinación de los precios de transferencia anteriores –convalidados en la Disposición Transitoria Primera del RD 1559/2012– y las normas contables vigentes, radica en que el registro contable inicial realizado por la SAREB no fue in-

dividualizado para cada activo, como se exige en el art. 38 del Código de Comercio¹⁸ para los elementos integrantes de las cuentas anuales, sino por categorías de activos. Por otro lado, las correcciones valorativas¹⁹ de los activos adquiridos también tienen que calcularse para cada categoría –unidad de activos, en palabras de la Ley 9/2012–, por lo que compensan las posibles minusvalías de algunos activos con las posibles plusvalías de otros. Esto constituye otra excepción relevante a la aplicación del mencionado artículo 38 que impide la compensación de ingresos y gastos y al Plan General de Contabilidad en lo referente a la estimación del deterioro de los activos y su reflejo en las Cuentas Anuales. Esta cuestión no es baladí en términos de la información contable, porque el deterioro así calculado tiene efectos cuando se producen resultados en la venta de algún activo individual integrante de una *unidad de activos*. En caso de venta se dará de baja el valor de transmisión a la SAREB del elemento como coste del mismo y no el valor individualizado del activo, y ello puede enturbiar los resultados de la SAREB cuando se vendan elementos cuyo valor de transmisión se aleje del valor razonable de cada activo, ya que pueden venderse primero aquellos cuyo valor de transmisión era inferior al valor razonable²⁰.

Estimamos que debido a las necesidades de liquidez de la SAREB –ocasionadas como se explica en un apartado posterior por su gran volumen de deuda que hay que devolver junto con sus intereses– esta forma de llevar la contabilidad puede generar un incentivo perverso. En buena lógica, lo que es más probable que se produzca es que se vendan con rapidez y antes para cada unidad de activos los mejores inmuebles, cuyo valor de transmisión era inferior a su valor de mercado. Además la valoración por unidades de activos produciría dos efectos no deseables contablemente. El primero es que permite a la empresa reconocer beneficios aún en el caso de que no sean reales porque se están vendiendo activos por encima de su valor de transmisión a la SAREB –que se ha realizado con un descuento– pero por debajo de su valor de mercado. En segundo lugar, se quedan los peores inmuebles en cada *unidad de activos*, que en realidad están valorados por encima de su precio de mercado, pero si la SAREB alega que la situación de mercado no ha cambiado respecto a la valoración inicial de toda la *unidad de activos*, –que incluía y compensaba valoraciones de activos buenos, con activos *malos*– contablemente se considera que no hay indicios de deterioro, y en consecuencia no se reduciría la valoración. Dicho en términos contables no se realizaría un corrección valorativa por deterioro. Esta situación no se produciría si se realizara individualmente la valoración.

El Banco de España emitió en mayo de 2014 para consulta pública, un primer borrador de Circular teniendo en cuenta las especificidades contables de la SAREB y que la valoración de los activos es posterior al momento inicial, ya que se trata de un negocio en marcha. El borrador desató una guerra en prensa, a nuestro juicio tendenciosa, en contra de los criterios técnicos del Banco de España. En el momento de concluir este capítulo, la Circular continúa sin aprobarse,

¹⁸ *Salvo las excepciones previstas reglamentariamente, no podrán compensarse las partidas del activo y del pasivo ni las de gastos e ingresos, y se valorarán separadamente los elementos integrantes de las cuentas anuales.*

Lo anterior es reflejo del artículo 7 de la Directiva 78/660/CEE, la llamada Cuarta Directiva, que ha sido derogada por la Directiva 2013/34/UE que aún no ha sido incorporada a nuestro derecho pero que continúa impidiendo la compensación entre gastos e ingresos y exigiendo valoraciones individuales para los elementos de las cuentas anuales. La Directiva 2013/34/UE obliga a informar de los importes brutos en la memoria si un estado miembro permite la compensación de ingresos y gastos.

¹⁹ Para aquellos no familiarizados con la valoración contable, las correcciones valorativas a las que nos referimos reflejan la disminución de valor de carácter reversible que se produce en estos activos y su reflejo como gasto. Su nombre técnico es *deterioro de valor*. En concreto para los activos de SAREB se originaran fundamentalmente por las expectativas de caída de precios para los inmuebles, o la falta de pago de los créditos concedidos por las entidades ahora en posesión del banco malo.

²⁰ Los lectores no familiarizados con la contabilidad, pueden equiparar este valor al valor de mercado en éste contexto, aunque hemos de precisar que el valor razonable es un concepto mas complejo y no siempre es el valor de mercado.

suponemos que entre otros motivos por la dificultad técnica que implica el registro del deterioro por unidades de activos. Como muestra de lo anterior citamos un artículo en prensa digital²¹ de 20 de enero de 2015 titulado SAREB deja sus cuentas condicionadas al dictamen del Banco de España. Tanto el titular como su redacción inducen a pensar al lector no iniciado, que el beneficio o pérdida de la sociedad depende del capricho del Banco de España. Nada más alejado de la realidad. El artículo se expresa con frases como *259 millones de euros obligó a provisionar el Banco de España a SAREB, o por ejemplo la exigencia [del Banco] promete poner contra las cuerdas los resultados²² de la sociedad en los próximos ejercicios*. Los que así escriben no informan bien al lector de la realidad económica subyacente, quizá por desconocimiento, en nuestra opinión. Obvian el hecho de que SAREB debe mostrar la imagen fiel del valor de sus activos, activos deteriorados de los bancos transmitentes, lo que implica reconocer fielmente sus disminuciones de valor aunque estas influyan en sus resultados negativamente.

Del Banco de España no depende que los activos pierdan valor, ni los resultados de la sociedad. Las normas contables no son causantes de lo anterior, que depende del ciclo económico, el mercado de los activos adjudicados, de las condiciones en las que se concedieron los créditos y la gestión realizada por la entidad. Muy al contrario, el deber del Banco de España es tratar de que se muestre fielmente en los estados financieros el valor del patrimonio y no por un criterio de corrección técnica y cumplimiento de la ley únicamente, sino porque la SAREB tiene un aval del Estado de más de 50.000 millones, que repercutirá en todos los ciudadanos en el hipotético y no deseable caso de que tuviera que ejecutarse. La SAREB debe evitar a toda costa la ejecución del aval del Estado que asegura la deuda emitida, de manera que la deuda privada no se convierta en pública y por eso mismo no deberían existir trabas a la información contable ni recaer el problema de sus pérdidas en los criterios que obligan a provisionar (deteriorar) el valor de sus activos dentro de su régimen especial de compensación por categorías de activos.

En ausencia del texto definitivo de la Circular recogemos a continuación una serie de cuestiones relevantes, en nuestra opinión.

En primer lugar debería plantearse una valoración individualizada para cada activo habida cuenta de que el RD 1559/2012 indica en su Capítulo III que la determinación de los precios debe partir de un análisis individual, exigiendo en ocasiones la valoración por un experto independiente a partir de un valor en libros mínimo. Sin embargo no se nos oculta que si el activo no se negocia en un mercado activo, la valoración tendrá que basarse en información obtenida de muestras relevantes y procedimientos estadísticos, lo que implica una valoración del activo individual basada en un conjunto. Por desgracia, la Disposición Adicional Séptima de la Ley 9/2012 en su apartado 10 –letra c–, establece que *las correcciones valorativas que resulten necesarias [para determinar los valores actualizados de los activos] se calcularán por unidades de activos²³*. *A tal efecto se considerará como unidad de activos cada categoría de activos individualmente descritos en el artículo 48.1 del Real Decreto 1559/2012*. La Ley habilita la excepción para SAREB al artículo 38 del Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad respecto a la compensación de plusvalías y minusvalías para cada unidad de activos a la hora de estimar su pérdida de valor.

El segundo lugar y dado que a la SAREB se le han transmitido créditos problemáticos no garantizados, consideramos importante que si no se están pagando desde su traspaso o se han incumplido los compromisos de pago con posterioridad al traspaso, deben considerarse carentes

²¹ Cincodias.com

²² La negrita es nuestra para destacar aquellas palabras que, en nuestra opinión, pueden tratar de influir en el lector en un sentido concreto.

²³ La negrita es nuestra.

de valor y reconocerse este hecho en el resultado –registrar el deterioro o como suele expresarse, provisionarse–. El Real Decreto 1559/2012 en el artículo 1.3 establece que *el valor económico de los derechos de crédito clasificados como dudosos* [es decir los que presentan problemas respecto de su cobro] *se corresponderá únicamente con la parte cubierta con garantías reales de primer rango, descontados los gastos necesarios para la ejecución de la garantía y venta de los activos en garantía*. A nuestro juicio este es el tratamiento que mejor refleja la imagen fiel, teniendo en cuenta la compensación que puede hacerse para la misma unidad de activos a la hora de establecer su corrección valorativa.

En tercer lugar ya que lo más importante para comprender la información de SAREB es lo que atañe a la singularidad de su régimen de cálculo de las correcciones valorativas, la información ofrecida en la Memoria será fundamental para reflejar las plusvalías y minusvalías por unidades de activos puesto que pueden compensarse. La Circular debe asegurarse de que SAREB cumple con las obligaciones generales de formulación de cuentas anuales, y si no se ofrece esa información las cuentas no serían de excesiva utilidad para un lector de las mismas. Ya hemos mencionado que el cálculo del deterioro por unidades de activos tiene un efecto en el registro del resultado cuando se venden activos de una unidad, ya que pueden venderse primero los adquiridos en condiciones más ventajosas o viceversa.

Otra información que sería a nuestro juicio muy útil para evaluar la gestión y que no aparece en las cuentas de la SAREB de los ejercicios 2013 y 2014, es la relativa a los precios de venta y el precio de traspaso de los mismos. Se prodiga mucho la información del número de pisos vendidos al día de media –25 ventas cerradas en 2013, frente a 40 diarias de media en 2014–, sin embargo ese dato no tiene excesivo valor por sí sólo. La SAREB tiene una gran necesidad de liquidez para hacer frente a sus gastos de estructura –comisiones, entre otros– y el pago de los intereses de su deuda. A falta de más datos, el incremento del número de pisos podría indicar que necesita esa liquidez y está vendiendo en condiciones desfavorables para obtenerla. Esto no hay modo de saberlo con la información que se ofrece. No obstante la importancia de lo anterior, somos pesimistas en lo que a conocer esa información se refiere.

Por último en función del contenido del Proyecto de Circular sometido a consulta pública, sean cuales sean los criterios definitivos de la Circular, la valoración individual de los activos podrá realizarse por fases dada la complejidad que parece entrañar disponer de toda la información –30% del total del activo en 2014, 60% en 2015 y terminando en 2016–. Ello plantea un problema de comparabilidad entre los datos presentados en las cuentas anuales hasta que no se adopte un criterio uniforme para todos, aunque se obligue a la SAREB a que los activos valorados sean una muestra representativa de los distintos tipos y ubicaciones de los activos en su poder.

Al concluir este texto –mayo de 2015–, el Banco de España no ha podido publicar la circular relativa a la retasación de activos de SAREB que hizo pública para consulta en mayo del año pasado; porque el Consejo de Estado no ha emitido todavía su dictamen –que es obligatorio aunque no vinculante–. Por esta razón la SAREB presentó con retraso sus cuentas anuales de 2014. Las pérdidas que finalmente han registrado ante la falta de la Circular han sido 584,6 millones, que incluyen el reconocimiento como pérdida de 719 millones de una cartera de préstamos que no esperan recuperar y sin garantías reales. En la nota 2.4 de la Memoria de 2014, afirman que La concreción final de dichos criterios [los definitivos de la Circular para la valoración de activos] podría tener un impacto significativo en la estimación final del valor de los activos de Sareb en el futuro, lo que se traduciría en el reconocimiento de mas pérdidas [Sareb,2015:113].

5. CUESTIONES RELEVANTES DE LOS DOS ÚLTIMOS INFORMES ANUALES AUDITADOS DE LA SAREB –2013 Y 2014–

La lectura de los dos últimos Informes Anuales de la SAREB nos da pie para una serie de reflexiones y comentarios sobre los problemas y dificultades a los que se enfrenta la compañía,

siempre en nuestra opinión, basándonos en la información pública que ofrece la empresa, y sin ánimo de agotar el tema.

Este último apartado previo a las conclusiones finales, se estructura en cuatro partes. Comenzaremos con determinados hechos significativos sobre la composición de su accionariado y los equilibrios de poder que pueden establecerse en su Consejo de Administración para, a renglón seguido, desarrollar algunos problemas de gestión a los que creemos que se enfrenta. Concluiré explicando la estructura del balance, las implicaciones que tiene para la compañía, y señalaremos algunos datos relevantes que aparecen en las cuentas anuales. También comentaremos alguna operación que por su estructura, vincula a la empresa en el largo plazo.

5.1 Composición del accionariado

Hemos mencionado que la SAREB nace con vocación de sociedad privada, a pesar de la importante participación que ostenta el FROB, para evitar considerarla entidad pública y que su deuda compute como tal. En la composición de su accionariado cabe destacar algunas cuestiones.

ACCIONISTAS	CAPITAL %
FROB	45%
Santander	17,3%
Caixabank	12,4%
Sabadell	6,9%
Popular	6%
Otros bancos	1,8%
Cajas de Ahorro (después de la reforma)	8%
Aseguradoras	2%
Iberdrola Inmobiliaria	0,2%
Bancos extranjeros (Barclays+Deutsche)	0,6%

Fuente SAREB [2015:56]

El segundo banco más importante del país, que además está considerado como banco sistémico, el BBVA, no está presente²⁴. En una nota de prensa ha argumentado que *la participación en el banco malo contamina los bancos buenos y que va en perjuicio de los accionistas, porque las entidades sanas ya han hecho su esfuerzo por limpiar sus balances con los Reales Decretos Guindos*.

La inversión extranjera, no se puede calificar ni de testimonial. El hecho de que no haya inversores profesionales privados internacionales que entren en el capital, pese a la promesa de una rentabilidad sobre el capital del 15% a largo plazo, los beneficios fiscales y los descuentos en los precios de los activos; implica que no confiaron en la rentabilidad a largo plazo recogida en el plan de negocios, lo que no fue un éxito inicial para la empresa. Las entidades españolas que participaron no supusieron ingreso de dinero neto en España, como sucedería con los inversores de fuera de España.

La cuota de participación en el *banco malo* de las principales entidades de nuestro país parece proporcional a la cuota de mercado por activos en España, lo que podría interpretarse como que ha sido fruto de un reparto pactado con el gobierno, y no atraídos por la rentabilidad prometida.

²⁴ Ni como accionista, ni como bonista.

La participación de las aseguradoras puede justificarse, y también la de los bancos, debido a la cartera de bonos españoles que tienen. A nadie conviene que esos bonos pierdan valor.

Para concluir algunos autores como Viedma [2014:2], señalan que la SAREB está participada por sus competidores que están representados directamente en su Consejo de Administración, por lo que el riesgo de conflicto de intereses ha sido destacado incluso por el vicepresidente del Banco Central Europeo. Será misión de los órganos de la empresa, realizar una gestión tal, que la empresa no salga perjudicada. En este sentido, en junio de 2014, aparecieron noticias en prensa²⁵ en las que se afirmaba que en el último consejo de administración de la sociedad, su presidente advirtió a los representantes de las entidades que iba a rebajar más los precios de venta de sus activos para poder competir con ellos, debido a la enorme diferencia de ventas entre la SAREB y los bancos accionistas en 2013 y principio de 2014.

Otras voces son aún más críticas con las entidades financieras que participan en el banco malo. Afirman que lejos de entrar en SAREB para ayudar al Estado, lo que buscaban era tener información y poder presionar sobre el precio de los pisos de la SAREB, para gestionar mejor la venta de las viviendas que permanecen en sus balances. Esta idea, está relacionada con los problemas de gestión de los hablamos más adelante.

5.2. Composición del consejo de administración

Un elemento importante para el éxito de la SAREB es el establecimiento de un gobierno corporativo adecuado, dada su vestidura jurídica como sociedad anónima y no como fondo. El RD-Ley 1559/2012 establece que el Consejo de Administración estará compuesto de un mínimo de 5 y un máximo de 15 miembros, y que al menos un tercio deben ser independientes –es decir defensores de los intereses de los accionistas minoritarios que no están representados directamente en el Consejo–.

En las cuentas anuales auditadas correspondientes a 2013 [SAREB, 2014: 201], y 2014 [SAREB, 2015: 11] los miembros del Consejo han sido quince: dos consejeros ejecutivos –el presidente y el consejero delegado–, ocho dominicales y cinco independientes. En abril de 2015 y tras la dimisión del presidente, éste órgano está compuesto por un miembro menos. El consejero delegado fue nombrado presidente, manteniéndose el resto de miembros sin variación en número: 8 consejeros dominicales –representantes de los principales accionistas de la sociedad, –Santander, CaixaBank, Sabadell etc.–; y 5 consejeros independientes –un notario, un registrador y el presidente de la compañía de satélites Astra, entre otros–.

Además del Consejo, existe un Comité de Retribuciones y Nombramientos, que está compuesto por los mismo 5 consejeros independientes del Consejo de Administración y 4 dominicales; y un Comité de Auditoría Interna, formado de nuevo por los 5 consejeros independientes y 4 dominicales.

Nuestro análisis de los equilibrios diseñados en la escritura de constitución es el siguiente. El Comité de Nombramientos está controlado por los consejeros independientes, y hace falta un informe de este órgano para poder cesar a los consejeros. En consecuencia estimamos que el poder de cesar a los consejeros independientes está de alguna manera bloqueado. Por ello los consejeros independientes son, en esta estructura, bastante más que defensores de los minoritarios frente a los mayoritarios. Al no ser fácilmente revocables se erigen como árbitros de la situación en caso de divergencia entre el resto de consejeros –que son accionistas– y en particular entre el capital público y privado.

²⁵ Fuente, El Confidencia.com, 4/6/2014 *SAREB bajará más los precios de los pisos para competir con los bancos accionistas.*

Resulta llamativo que el accionista más fuerte de la SAREB –el FROB 45%– que avala la deuda, está formalmente ausente del Consejo, y no queda claro en el informe anual cuál o cuáles de sus miembros, actúan expresamente en su representación. Cuando se constituyó la sociedad en diciembre de 2012, se publicó en prensa que el FROB nombraría a 4 miembros del Consejo. Sólo noticias de prensa antiguas, recogen dos consejeros dominicales y uno independiente como nombrados por el éste organismo, dentro del primer consejo de administración. En abril de 2015 uno de los dos consejeros dominicales que en origen fueron nombrados por el FROB va a ser sustituido por el Director General de esta institución –Jaime Ponce–. Al margen de la falta claridad en la información, en nuestra opinión, el FROB no está suficientemente representado en el Consejo de Administración pese a ser el mayor accionista, lo que puede impedirle velar por los intereses públicos.

Por todo ello, si los accionistas privados que se sientan en el Consejo en representación los principales bancos, excepto BBVA que no participa en la SAREB, suman los apoyos suficientes; podrán asumir la dirección efectiva de la compañía. De nuevo los consejeros independientes tendrían que dirimir, en caso de conflicto la estrategia a seguir.

Al estar el FROB prácticamente ausente, y estar *protegidos* los consejeros independientes a través del Comité de Nombramientos que ellos dominan, el cese del Presidente puede quedar en manos de los pactos que establezcan los dominicales con los independientes en función de los resultados de la sociedad, que se está enfrentando a algunos problemas de gestión.

5.3. Cuestiones sobre la gestión de la SAREB

Debido a la urgencia en su creación, la SAREB nació sin una estructura comercial propia ni recursos financieros suficientes que le permitieran llevar a cabo su objeto social. Como una estructura comercial no se improvisa, las propias entidades que se vieron obligadas por el FROB a ceder sus activos, han gestionado para el *banco malo* las carteras traspasadas –tanto de préstamos como de inmuebles–, a cambio de comisiones por gestión y por comercialización [SAREB, 2014: 65 y 135] hasta el 31 de diciembre de 2014. Durante ese tiempo, a nuestro juicio, la sociedad ha estado a merced del éxito de los incentivos que haya diseñado para estas entidades, y del control que haya ejercido sobre estos proveedores de servicios.

La SAREB no da información sobre los incentivos a los distintos agentes en su Informe Anual, pero deberían estar ligados a la preservación del valor de los activos y al ritmo de desinversión deseado, evitando el logro de objetivos ligados al número de créditos gestionados o unidades vendidas. Mantener la gestión del crédito promotor en manos de las entidades cedentes, tiene la ventaja de conservar la información sobre los deudores, pero el inconveniente de que las entidades buscarán mantener una relación a largo plazo con ellos, lo que puede hacer que les concedan un trato favorable contrario a los intereses de la SAREB. Otro inconveniente es que las entidades cedentes tienen niveles de morosidad mayores que el sector y tienen que emplear muchos recursos en gestionar esos créditos. Habiéndose liberado del crédito al promotor, tienen incentivos contrarios o no alineados con el *banco malo* para centrarse en los créditos no traspasado y también para conceder financiación a la venta de propiedades en su balance en lugar de a las de la SAREB.

Otro instrumento para la gestión del patrimonio de la empresa fue la constitución en diciembre de 2013 de tres *compartimentos de patrimonio separados*, los Fondos de Activos Bancarios²⁶ denominados Bull, Corona –sin activos inmobiliarios en la actualidad por la venta de todos ellos–

²⁶ Hemos mencionado las características más relevantes de los FAB en el apartado sobre el régimen jurídico de la SAREB.

y Teide [SAREB, 2014: 136 y 145]. A estos FABs se traspasaron determinados activos inmobiliarios y se emitieron valores, que en principio fueron suscritos por la propia SAREB y posteriormente se vendieron en parte a inversores privados en dos de ellos. A nuestro juicio, se buscaba en primer lugar una repercusión mediática con la noticia de la participación de estos inversores y en segundo lugar, que fueran profesionales los que gestionaran estos activos buenos con más recorrido en lugar de ser vendidos de forma rápida y menos lucrativa por la SAREB. A cambio los beneficios se compartirían. Nos atrevemos a decir que sobre todo en el primer caso, fue un regalo para estos inversores porque entraron muy apalancados, ya que SAREB financiaba la mayor parte y además, en los dos primeros casos no los pudo dar de baja en su balance porque no se transfirieron sustancialmente los riesgos y beneficios de los activos transferidos al FAB. Sólo para el caso de Teide, pudo recoger un ingreso por ventas de inversiones inmobiliarias de 146.358 miles de euros junto con un coste de ventas de esas inversiones por valor de 132.464 miles de euros. En el informe anual de 2014 [Sareb: 2015: 74] SAREB informa de que en julio de 2014 constituyó el FAB May que agrupará un cartera de suelos urbanizables, y en diciembre el FAB Crossover.

La última forma de gestionar la venta y liquidación de sus activos que ha puesto en marcha es el llamado Proyecto Ibero [SAREB, 2015: 110], a finales de 2014. Ha consistido en un concurso de adjudicación del derecho de comercialización de determinadas carteras a gestores profesionalizados. Con esta nueva organización, entendemos que los FABs dejarán de ser necesarios, y que probablemente, no se creará ninguno adicional a los existentes. La idea del *Proyecto Ibero* es dinamizar la labor comercial a través de plataformas especializadas y más profesionales que las de las antiguas cajas rescatadas que hasta ese momento se han encargado de la gestión de la cartera de SAREB. La información oficial ofrece pocos detalles. A través de notas de prensa se conocen los adjudicatarios y la valoración y composición de las carteras cedidas por 5 ó 7 años. Tanto los créditos como los inmuebles permanecerán en el balance de la SAREB, su propietaria, porque lo que se cede es el derecho de comercialización a cambio de una comisión que pagará a cada adjudicatario, aunque no ha trascendido la cuantía. Se sabe que se les exigirá el pago de una fianza que se irá devolviendo a medida que se cumpla el plan de acción de las adjudicatarias – denominadas *servicers*–.

En función de la información que hemos podido recopilar, los derechos de comercialización de la cartera inicial de activos financieros e inmobiliarios de la SAREB valorados en 50.781 millones, quedarían repartidos como se indica a continuación:

	Millo. de € Precio de transmisión a SAREB	%
Cartera inicial de SAREB al coste [SAREB, 2014:10] (por mandato del FROB)	50.781	100%
<i>Proyecto Ibero: coste de la cartera de activos cedidos para su comercialización a...</i>		
SOLVIA (inmobiliaria de Banco Sabadell)	(7.000)	13,78%
Haya Real State (plataforma CERBERUS)	(18.000)	35,44%
Altamira Asset Management (plataforma APOLLO)	(14.000)	27,56%
Servihabitat (TPG)	(9.200)	18,12%
Coste de activos vendidos por SAREB 2013 [Sareb,2014:196]*	1.256,7	2,4%
Coste de activos vendidos por SAREB 2014 [Sareb, 2014:167]	1.570,6	3,1%

(*) Durante el primer semestre de 2013 SAREB no era plenamente operativa

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SAREB [2015:25]

Según lo anterior, la sociedad ha cedido el derecho de comercialización del 95% de los activos que le fueron traspasados *ex lege* por mandato del FROB a 4 plataformas, y ha podido vender en 2013 apenas un 2,4% del total entre inversiones inmobiliarias y activos financieros –cantidad muy reducida aunque hay que tener en cuenta que el primer semestre de ese año la entidad no era plenamente operativa y el mercado inmobiliario continuaba sin activarse–. Su activo se ha reducido algo más del 2,4%, porque a estas ventas, hay que añadir la reducción que supone el coste de los préstamos que han sido amortizados o cancelados completamente. En total su activo se ha reducido en 2013 en 1.990 millones [SAREB, 2014:48], un 3,9% de su cartera inicial.

El ritmo de ventas en 2014 no ha sido mucho más elevado, hecho que se adelantaba con noticias aparecidas en junio de 2014 señalando que la SAREB bajaría el precio de los pisos para poder competir con los bancos accionistas. A continuación presentamos un cuadro comparativo del coste de ventas tanto de inversiones inmobiliarias como de activos financieros, y de los préstamos que han sido amortizados para ambos años.

<i>En miles de euros</i>	2014	2013
Total coste de ventas	1.570.615	1.256.721
Reducción total de su activo [SAREB, 2015: 16]	4.528 (8,9% del activo)	1.990 (3,9%)

Aunque parece que la reducción total del activo se ha incrementado bastante, hay que mencionar que los activos inmobiliarios de su cartera han aumentado ligeramente, y la reducción se debe a los financieros)

El *Plan de Negocios* presentado en 2013 –que es revisión del inicial presentado en octubre de 2012– no se hizo público. La SAREB solo ha publicado algunos datos como la intención de reducir el balance en un 44% en 5 años, lo que implicaba una disminución de la cartera del 8,8% anual de media. Es evidente que el objetivo no se ha cumplido durante el primer año, lo que además aumenta el esfuerzo que tendrá que hacer en los próximos 4 años al 10% de reducción de su cartera para poder cumplir con el plan. No parece fácil que logre el ambicioso objetivo establecido en su plan de negocios a este respecto.

En conclusión, el tiempo corre en contra de una SAREB si está mal dirigida y gestionada, puesto que su curva de costes depende del ritmo de ventas. Si éste es bajo, la suma de la carga financiera –es una empresa con sólo un 8% de financiación propia como veremos a continuación– sumada a los gastos de gestión de los activos –comisiones entre otros– ira reduciendo los recursos propios debido a las pérdidas que tendrá que reconocer. Las pérdidas, se verán incrementadas por la retasación de los activos para registrar sus minusvalías según la circular del Banco de España. Además existe el problema adicional del volumen de activos a liquidar. En caso de ser alto, se necesita más tiempo para evitar el hundimiento de los precios, pero si hay un stock grande en el mercado, el precio tarda mucho tiempo en recuperarse por el exceso de oferta. Reducir el precio de los activos como parece que está haciendo la empresa, como medida para competir tampoco beneficia el mantenimiento del capital. Autores como Ergungor [2007], aconsejan el establecimiento de incentivos y alternativas como la refinanciación que faciliten la venta o liquidación. Es imprescindible definir una estrategia de ventas intentando evaluar el ritmo de salidas, identificar a los compradores potenciales y sobre todo, evitar dar una imagen de vendedor forzado. Aunque en un proceso de venta lenta, en teoría se puede ir vendiendo a mejores precios en un escenario de recuperación económica, hay que asumir el riesgo de una caída fuerte en los precios y tener margen de maniobra financiero para soportar los costes de una venta pausada. En nuestra opinión, éste no es el caso de la SAREB.

El objetivo mínimo de la SAREB es cubrir capital y evitar la ejecución del aval del Estado que asegura la deuda que la sociedad ha emitido, es decir, impedir la conversión de su enorme deuda privada en pública. El cumplimiento de este objetivo depende de la rapidez con que la sociedad vaya deshaciéndose de los activos que le fueron transferidos y el precio que obtenga por ellos. Esperemos que los profesionales que a partir de 2015 se encargarán de la comercialización de la cartera –Proyecto Ibero–, tengan incentivos alineados con la sociedad y que puedan enderezar el ritmo y el precio de venta.

Por último, creemos que la SAREB debe componerse de expertos gestores inmobiliarios, más que financieros y hallarse libres de interferencias políticas. Los incentivos económicos para los gerentes deben ser un estímulo adecuado en función de los resultados de la empresa, aunque limitados por la percepción de ayudas públicas. No percibimos una genuina comunidad de intereses entre los accionistas y administradores que relacionen la compensación de los gestores y agentes con la rentabilidad de la sociedad hasta la fecha.

5.4. Cuestiones relevantes sobre las cuentas anuales

El activo del balance de la SAREB se compone de una serie de activos deteriorados. El RD 1559/2012 definió cuáles eran esos *activos tóxicos* en el caso español. Por un lado, la totalidad de activos adjudicados o adquiridos en pago de deudas cuyo valor neto contable fuera superior a los 100.000 euros –al referirse el RD al valor neto en libros – valor neto contable–, impidió que los activos completamente deteriorados se transmitieran independientemente del valor inicial del adjudicado o del importe original del préstamo–. Por otro lado los derechos de crédito relacionados con el sector promotor cuyo valor neto fuera superior a los 250.000 euros. Estos incluyeron los mantenidos tanto directamente como a través de las entidades del grupo económico. Las dos categorías anteriores debían figurar en el balance de las sociedades a 30 de junio de 2012 para ser transmisibles. Finalmente también se incorporaron las participaciones que otorgaran control en las empresas pertenecientes al sector promotor, como préstamos participativos.

Los activos entraron en el balance de SAREB valorados a un notable descuento respecto a la cifra por la que estaban contabilizados, aflorando pérdidas en los cedentes, pese a lo cual, se adquirieron por encima de su valor de mercado. Por ello, aunque la doctrina administrativista ha considerado la transmisión de activos como una manifestación de la potestad expropiatoria²⁷, el precio pagado superior al de mercado ha sido interpretado también como una subvención concedida a las entidades transmitentes. Este hecho, unido a que en un primer momento no quisiera bajar los precios, sino subirlos un 25 % sobre un valor de traspaso que ya era alto, constituye una de las razones que explican la falta de ventas que mencionábamos en el apartado anterior durante 2013. Se dio la paradoja de que el mismo piso era más caro en posesión de SAREB que cuando lo tenía la entidad de crédito cedente. En resumen, pese al descuento aplicado en el precio de traspaso –recogido en el apartado sobre el *Regimen contable*–, el valor de mercado no podía absorber el incremento de precio que pretendía la compañía para generar la rentabilidad ofrecida a los accionistas en su plan de negocio –entre el 13% y el 14%–.

La transmisión de activos al balance de acuerdo con lo previsto en el MoU se produjo en dos fases:

- A 31 de diciembre de 2012 SAREB se hizo cargo del 90% de activos problemáticos de las entidades nacionalizadas (Grupo 1): BFA-Bankia, CatalunyaBanc, NCG Banco, Banco Gallego y Banco de Valencia. El 10% restante son activos de valor inferior a 100.000

²⁷ Ya nos hemos referido a ello en el apartado *Régimen jurídico de la SAREB: características y excepcionalidad*.

euros o préstamos de menos de 250.000 euros que se mantuvieron en poder de las entidades para que el banco malo no tuviera que hacer frente a miles de pequeños créditos inmanejables. El valor de traspaso de estos activos fue de 36.695 millones [SAREB, 2014:131].

- El 28 de febrero de 2012, se traspasaron los activos del Grupo 2, es decir de aquellas entidades que necesitaron inyecciones de capital público –BMN, Caja3, Liberbank y Banco CEISS–, por un valor total de 14.087 millones [SAREB, 2014:133].

ACTIVOS TRASPASADOS A SAREB			
<i>Miles de euros</i>	ACTIVOS FINANCIEROS	ACTIVOS INMOBILIARIOS	TOTAL
GRUPO I	28.298.902	8.396.406	36.695.308
GRUPO II	11.139.891	2.947.266	14.087.157
TOTAL	39.438.793	11.343.672	50.782.465
	77,66%	22,33%	100%

El pasivo muestra cómo se produjo la financiación de los anteriores activos que se realizó emitiendo deuda *senior* avalada por el Estado español, por valor de 50.781.000.000 € de valor nominal [SAREB, 2014:59]. Las entidades que la recibieron como pago de sus activos pudieron descontarla en el Banco Central Europeo para obtener liquidez –utilizarla como colateral–. El resto de la financiación de la sociedad son recursos propios –acciones adquiridas por sus socios y una prima de emisión por valor de 1.200.060.000 € en total–. Además la empresa emitió deuda subordinada por 3.600.000.000 €. Estas cifras implican que los recursos propios de SAREB (capital, prima de emisión y deuda subordinada) suponen tan solo un 8% de la financiación total de la entidad, por lo que nace como una sociedad fuertemente endeudada, con una estructura patrimonial similar a la de una entidad financiera, sin serlo.

El pasivo anterior plantea una de las preguntas clave: cuánta deuda ha sido capaz de devolver la entidad. El plan de negocio afirma que se producirá la devolución del 50% de la deuda senior en cinco años, lo que supondría la devolución de unos 5.000 millones de € al año. Durante su primer año completo de funcionamiento la deuda se ha reducido sólo en 1.781 millones de €, apenas un 3,5%, cantidad muy alejada del objetivo del 10% anual de media. Durante el segundo año se ha reducido en 3.470 millones de €, un 6,8% [Sareb, 2015: 155]. La deuda senior paga un tipo de interés variable –EURIBOR a 3 meses más un diferencial con distintos plazos de vencimiento hasta 2016–. Se incluye una opción de renovación de la misma al vencimiento a favor de la SAREB.

Esta estructura plantea dos problemas en la cuenta de resultados. El primero es la enorme carga financiera que deberá soportar en concepto de intereses de la deuda. En concreto para su primer año de actividad, 2013, los gastos por intereses han supuesto el 44,4% de su cifra de negocios y para el 2014 el 36%. Consideramos que la reducción no es muy elevada, ya que en el primer semestre de 2013 SAREB no era plenamente operativa. Además de suponer una partida de gasto importante, le va a consumir mucha liquidez, junto con la devolución de esa deuda. Si no es capaz de generarla deberá volver a emitir deuda para conseguirla, con el consiguiente aumento de la carga financiera. De manera similar, el gasto por servicios exteriores –que incluye las comisiones que tiene que pagar por la gestión y comercialización de activos y los servicios de profesionales independientes– ascienden al 10,42% de su cifra de negocio en 2013 y 10,5% en 2014. En total, esos dos conceptos que consumen liquidez son aproximadamente el 55% y el 46,5% de su cifra de negocios. En definitiva SAREB es especialmente dependiente del ciclo económico dado el volumen que alcanza su deuda respecto al capital. El segundo es el limitado

colchón que tiene para absorber pérdidas con recursos propios. Tanto las pérdidas de sus dos primeros años de vida como las provisiones que ya está realizando, en anticipación de los requerimientos de la circular del Banco de España, han consumido sus reducidos recursos propios siendo negativo su patrimonio neto en 2014 en 1.683.112 miles de €, debido a las pérdidas acumuladas y a los ajustes por cambios de valor producidos por el SWAP que comentamos a continuación.

Teniendo en cuenta que su principal accionista es el FROB, de continuar materializándose pérdidas sustanciales debería recapitalizarse, lo que elevaría la deuda pública de España por la proporción de la ampliación de capital correspondientes al FROB. Además, las pérdidas atribuibles a éste organismo tendrán incidencia sobre el déficit de las administraciones públicas. En 2013 y 2014 ha presentado pérdidas. En suma, con la creación de la SAREB, el Estado está asumiendo un elevado riesgo contingente de algo más de 52.000 millones de euros –entre deuda avalada y subordinada suscrita por el FROB–, que podría materializarse una vez absorbidas las primeras pérdidas con recursos propios.

Otra operación significativa de la que informa la empresa [SAREB, 2014:189], y que ha reducido drásticamente el patrimonio neto es la contratación de una serie de derivados en agosto de 2013 para cubrir los tipos de interés (SWAP). Con la estructura financiera que hemos descrito, el pasivo de la SAREB tiene una exposición muy elevada a la subida de los tipos de interés –que le perjudicaría por su gran endeudamiento–, y que sería posible en un escenario de recuperación económica. Sin embargo el activo de la empresa no tiene ninguna sensibilidad a las variaciones de éstos, por lo que existía un claro desajuste en el balance en relación con el riesgo de interés. Ante esta situación, la SAREB contrató una serie de derivados de tipos de interés (*Interest rate swap*) hasta 2023 por el que pagaría tipo fijo –en un rango del 0,49%-3,15%– y recibiría un interés variable –EURIBOR– sobre el 83% de sus emisiones de bonos, un importe nominal de 42.000 millones para el primer año. La operación sería favorable para la empresa si los tipos de interés suben, que es lo que pretende cubrir, pero desde su contratación el valor del mismo ha sido desfavorable para la SAREB –sin entrar en detalles técnicos, los tipos de interés han descendido–, lo que ha supuesto pérdidas para la compañía que son otro factor más que merma los fondos propios. El cambio de valor desfavorable del derivado de cobertura –2.032.493 miles de euros netos del efecto impositivo–, se registra en patrimonio neto, hasta que se refleje en los resultados en ejercicios siguientes.

Junto a lo anterior la SAREB sigue activando créditos fiscales de sus pérdidas [2014: 195 y 2015:166] que dudamos pueda recuperar en el futuro, porque para ello es necesario tener beneficios. En nuestra opinión, es muy dudoso que pueda obtener en el futuro bases imponibles positivas, por lo que de ser así estos activos carecerían de valor.

La anticipación del saneamiento de su cartera de préstamos de difícil recuperación –préstamos de empresas concursadas concedidos en origen sin garantía real y préstamos participativos– por valor de 719 millones de euros, suponen reconocer un gasto en el resultado que, tras el efecto impositivo ha tenido un impacto de 500 millones en el resultado de las cuentas de 2014.

Además, uno de los ingresos que incluye el importe neto de la cifra de negocios se describe como *recuperaciones de plusvalías de préstamos y créditos* –443.123 miles de euros en 2013 y 604.530 miles de euros en 2014–. En el informe anual [2014:162] de indica que son ingresos como consecuencia de la diferencia entre el valor recuperado de los préstamos amortizados y cancelados totalmente y su coste de adquisición. En nuestra opinión, ese ingreso no debería contabilizarse como tal, si paralelamente no se registra un deterioro por la misma cantidad. La razón es la siguiente: hemos visto que SAREB contabiliza por unidades de activos a valores medios, por lo tanto dentro de la misma unidad de activos habrá créditos *buenos y malos* con el mismo deterioro de valor registrado. Esto origina una siguiente disfunción contable, lo préstamos *buenos*

tienen relacionado un deterioro de valor superior al que les correspondería, y los *malos*, menor. Si se recupera el préstamo bueno, como tiene un deterioro de valor excesivo, parece que genera un ingreso, porque hemos recuperado más de lo esperado, –ese es el ingreso que recoge SAREB–. Sin embargo eso se debe a la valoración por medias. Al recuperarse esos préstamos lo que queda en esa unidad de activos son los préstamos *malos* que no se han deteriorado suficientemente, y por lo tanto este beneficio debería aplicarse a reconocer el deterioro de valor de lo que queda.

Por último no se menciona el deterioro de la obra en curso y del suelo, siguen sin registrar deterioro sobre este tipo de activos sobre los que hay que hacer una inversión para poder proceder a su venta.

2. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN

Una de las medidas principales impuestas por el MoU para hacer frente a los problemas del sistema financiero fue aislar jurídicamente en un vehículo con propósito especial, aquellos activos que habían marcado el deterioro de la solvencia patrimonial de las entidades de crédito. La idea de un *banco malo* es incorporar los activos dañados a un vehículo fuera de la esfera jurídica patrimonial de las entidades afectadas, para disminuir el riesgo en los balances originarios y gestionarlos de una manera independiente, frenando el deterioro financiero que causaba su mantenimiento. La clave de ese vehículo es que tiene una vocación temporal y limitada y una finalidad liquidadora o de enajenación condicionada por el marco de la crisis en el que nace y de donde toma su propósito.

En relación con la vestidura jurídica elegida para la SAREB –una sociedad anónima–, entendemos que su elección fue fruto de la rapidez con la que debía constituirse para acceder a las ayudas, pero en nuestra opinión, una estructura fiduciaria hubiera sido más flexible para la liquidación y enajenación de los activos transmitidos, en la línea del *banco malo* irlandés –NAMA–.

El FROB no debería estar tan ausente del proceso de toma de decisiones, porque la SAREB podría correr el riesgo de convertirse en un instrumento para beneficio de sus accionistas competidores de modo que asuman la pérdida controlada del capital suscrito en SAREB, más las sucesivas ampliaciones y la deuda subordinada suscrita, a cambio de una rápida recapitalización mediante las mayores ventas de sus activos a costa de consumidores y contribuyentes. Otra posibilidad sería que se produjese la depreciación de la cartera de SAREB, que vendería sus activos más atractivos o mejores a precios de liquidación, entre otras razones por su inminente necesidad de liquidez para reembolso de deuda y pago de intereses y comisiones, de tal suerte que sus competidores, accionistas o no, se harían con ellos y puedan subir el precio de los suyos por el estrechamiento de la oferta, explotando el probable cambio de ciclo futuro.

Los precios de transferencia de los activos están suponiendo un lastre para la SAREB en sus primeros años de andadura. La empresa adquirió los activos por encima de los precios de mercado, subvencionando de esta manera a las entidades cedentes, que en teoría, habían visto expropiados sus activos. Al no querer deshacerse de ellos por debajo del precio de adquisición, porque su situación financiera de gran apalancamiento no se lo permitía, al comienzo de su actividad se ha visto en una situación de ventas muy inferior a la de sus competidores –algunos de los cuales se sientan en su consejo de administración– y gestores de sus activos hasta final de 2014 –entidades cedentes–. En nuestra opinión, tanto el precio pagado por los activos, como las provisiones que hicieron los bancos para limpiar los balances, ha hecho que las entidades de crédito se hayan encontrado en condiciones de competir con ventaja frente a la SAREB en la venta de los activos y a precios más competitivos y con descuentos muy agresivo. Esta circunstancia ha ocasionado que la SAREB haya tenido que reducir el precio de los activos al precio de traspaso

—o incluso menor— y no haya podido vender con beneficios. Creemos que dadas las circunstancias difícilmente conseguirá entrar en una senda de beneficios, y por ello ni conseguirá por vía ventas la rentabilidad ofrecida a los accionistas en el plan de negocio, un 13 por 100, ni podrá realizar los activos fiscales que recoge en su balance, por lo que carecen de valor.

La situación anterior se agrava por la retasación de los activos que deberá realizar en aplicación de la circular del Banco de España, cuando llegue a aprobarse, y que le obligará a registrar pérdidas por las minusvalías derivadas del valor de los activos. La progresiva reducción de los recursos propios por los resultados negativos recurrentes y la valoración desventajosa del SWAP de tipos de interés, hacen muy probable que los accionistas deban recapitalizar la compañía. Teniendo en cuenta que el principal accionista es el FROB, entidad de derecho público que se financia con recursos que pagan los contribuyentes, casi la mitad de la hipotética recapitalización correría a cargo de dinero público. El FROB debería utilizarse lo menos posible y sólo para que las entidades salgan fortalecidas.

En suma, la SAREB se enfrenta a una difícil situación de gestión y parece alejarse de los sucesivos planes de negocios previstos. La recuperación económica supondría una ayuda pero siempre que se solucionen los problemas que hemos apuntado y se mejoren los incentivos para gestores y demás grupos involucrados, de manera que no se incentiven comportamientos que favorecen riesgos bajos o proyectos a corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRAZOLA, N.; HEVIA, J.; ROMERO-JORDÁN, D. (2013): “Condiciones de oferta y demanda del mercado inmobiliario español e implicaciones para la SAREB”. *Cuadernos de Información Económica*, 233, marzo/abril, FUNCAS.
- BANCO DE ESPAÑA (2014): *Proyecto de circular sobre criterios de SAREB para estimar el valor de sus activos*. Se puede consultar en http://www.bde.es/bde/es/secciones/normativas/Circulares_y_gui/
- BERGES, A. (2012): “Cleaning up Spanish Bank Balances: restoring confidence, but is this enough?”. *Spanish Economic and financial Outlook*, vol. 1, nº 0, marzo.
- CARRASCO, A. (2014): “Sobre la subordinación concursal de los créditos cedidos por la SAREB”. *El Notario del siglo XXI, enero-febrero*, nº 53.
- COMISIÓN EUROPEA (2009): *Comunicación de la Comisión sobre el tratamiento de los activos cuyo valor ha sufrido un deterioro en el sector bancario comunitario (2009)/C72/01*, Diario Oficial de la Unión Europea 26 de marzo de 2009.
- CHULIA, F. (2013): “La Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y la sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria”. *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, nº 18, Sección Estudios, primer semestre, pp. 23-53, Editorial La Ley.
- ERGUNGOR, O. (2007): “On the resolution of Financial Crises: The Swedish Experience”, *Federal Reserve Bank of Cleveland, Policy Discussion Papers*.
- ESPÍN, C. (2013): “Régimen concursal excepcional de la transmisión de activos a la SAREB”. *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, nº 20, Sección Estudios, segundo semestre, Editorial La Ley.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2014): “Spain. Financial Sector Reform: final Progress Report”, febrero, FMI.
- GARCÍA, A.; MARTÍN, E. (2012): “Bancos Malos”: Experiencias internacionales y el caso español”. *Cuadernos de Información Económica*, 230, septiembre/octubre, FUNCAS.
- HAUCK, A.; NEYER, U.; VIETEN, T. (2011): “Reestablishing stability and avoiding a credit crunch: Comparing different bad bank schemes”. *DICE discussion paper*, nº 31, agosto.
- HONOHAN, P. (2012): “Recapitalisation of failed banks: some lessons from the Irish experience”. Speech address at the 44th *Annual money, Macro and Finance Conference*, Trinity College, 7 septiembre.

- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012): *Spain: the reform of Spanish Saving Banks Technical Notes*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- JÓDAR-ROSELL, S. (2013): “SAREB: Claves estratégicas”. *Estudios y Análisis Económico de la Caixa*, febrero.
- LAEVEN, L.; VALENCIA, F. (2008): “Systemic banking crises: a new database”. *IMF Working Papers*, WP/08/224
- MINGUEZ, R.; TORRE DE LA, J. (2013): “Los fondos de activos bancarios (FAB) o “patrimonios separados” como instrumento de reestructuración bancaria”. *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, nº 13, Sección Análisis, segundo semestre, Editorial La Ley.
- ORDEN DE LA CRUZ DE LA, M. (2013): “La comunicación financiera en tiempos de crisis: el caso de los “bancos malos”. *Historia y Comunicación Social*, vol. 18, nº especial octubre, pp 813-822.
- PENALOSA, J. (2013): “Efectos estadísticos sobre los balances de las entidades de crédito españolas de las operaciones recientes de reestructuración y recapitalización”. *Boletín Económico*, pp. 57-62, febrero
- PULGAR, J. (2013): “SAREB y paraconcursalidad normativa”. *Diario La Ley*, nº 8200, Sección Doctrina, año XXXIV, Ref. D-407, noviembre, Editorial La Ley.
- SAREB (2015): Informe anual 2014
- SAREB (2014): Informe anual 2013
- SAREB (2014b): Informe de actividad del primer semestre 2014
- SAREB (2013): Cuentas anuales e informe de gestión 2012
- ZURITA, J. (2014): “La reforma del sector bancario español: de la correcta valoración de los activos a la recuperación del crédito”. *Boletín de Estudios Económicos*, vol. LXIX, nº, 212, pp. 263-289, agosto.

INFORME SOBRE LA REPÚBLICA DE IRLANDA: LA CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DE NAMA (NATIONAL ASSET MANAGEMENT AGENCY) PARA LA AYUDA AL SISTEMA BANCARIO EN IRLANDA

ANNE MARIE GARVEY

Profesora Visitante de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Alcalá

SARA HELENA OTAL FRANCO

Profesora Contratado Doctor de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Alcalá¹

SUMARIO

1. Introducción. –2. Datos Económicos. –3. Avisos de la Crisis Financiera. –4. Aprobación de NAMA por la Comisión Europea. 4.1 Descripción Estimada de la Cartera. 4.2 Estructura y Operaciones. –5. Evolución y futuro de NAMA. –6. Annual Statement 2015. –7. Actividades principales de NAMA durante el año 2015. 7.1. Gestión de los compromisos con los deudores. 7.2. Gestión de Activos. 7.3. Compromiso con Interesados Clave. 7.4. Gestión del Balance de Situación. –8. Estrategias a seguir. 8.1. Generación de flujo de efectivo y la actividad transaccional. 8.2. Flujo de Ventas. 8.3. Joint Venture. –9. Asignación de recursos. –10. Cuentas anuales. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Es conocimiento más o menos común que la República de Irlanda experimentó un período de auge en la economía a lo largo de los últimos años de la década de 1980 que duró por un período de más o menos veinte años. Una parte de este período fue conocido de manera coloquial como el "Celtic Tiger". Convendría recordar que Irlanda fue considerada el país más pobre de Europa durante más de dos siglos y este crecimiento por lo tanto parecía un milagro económico aunque técnicamente había una acumulación de factores en el tiempo que explicaban este fenómeno (del Valle y Garvey 2014).

¹ ANNE MARIE GARVEY: ACCA BSc Open (HONS). Máster en Gestión del Cambio. Doctora en Ciencia Empresariales. Profesora Visitante de la Universidad de Alcalá. Correo electrónico: anne.garvey@uah.es. SARA HELENA OTAL FRANCO. Doctora en Ciencia Empresariales. Profa. Contratado Doctor Universidad de Alcalá. Correo electrónico: sarah.otal@uah.es

Durante los años del Celtic Tiger hay que tener presente (para entender lo que se verá después) que los tipos de interés iban bajando cada vez más y los bancos empezaron a prestar dinero de una manera imprudente, con frecuencia los préstamos estuvieron por encima del 100% del precio del proyecto en cuestión que iba a ser financiado. A la vez los salarios y los precios se iban incrementando, aunque los problemas no se notarían hasta el momento en que esta prosperidad acabara.

En el año 2007 sin embargo el mercado inmobiliario en Irlanda comenzó a caer significativamente y esta tendencia se mostró creciente en los años subsiguientes, lo que eventualmente dio origen a una grave crisis bancaria en el país. Esta crisis era principalmente debida a los excesivos préstamos que se daban a los compradores de propiedades sobrevaloradas en el mercado. Con la caída de la economía, los impagos de los préstamos a las instituciones financieras empezaron a aumentar.

El partido político en gobierno al comienzo de la crisis económica era Fianna Fáil, su líder en los últimos meses de gobierno fue el primer ministro o el Taoiseach Brian Cowen. En febrero de 2011 ganó las elecciones el que tradicionalmente venía resultando segundo partido político del país, Fianna Gael. En estas elecciones consiguió los mejores resultados de su historia y su líder Enda Kenny se convirtió en el primer ministro o Taoiseach de la República de Irlanda. Una vez en el poder, este partido siguió con el sistema de recortes generales que había empezado el gobierno anterior.

Bajo las leyes de la Unión Europea está prohibido dar ayuda estatal a ciertas entidades, porque podría interpretarse que se las favorece públicamente, y en consecuencia se afecta la competencia leal dentro de la Unión. Sin embargo, una excepción a esta cláusula se detecta cuando con este apoyo se trata de evitar una interrupción seria en la economía de un Estado miembro. Ahora bien, debe existir un acto de aprobación por la Comisión Europea para permitir a los citados Estados miembros seguir adelante con este soporte financiero. NAMA, que examinaremos con más detalle en este documento, fue una de las iniciativas propuestas por el Gobierno irlandés para combatir el problema de la crisis económica.

2. DATOS ECONÓMICOS

En este apartado vamos a examinar más de cerca los datos económicos (ver tabla 1 abajo) de la República de Irlanda ente los años 2006 y 2014 para poder hacer un análisis más preciso de la evolución de su economía antes y durante la crisis.

Comenzamos con la tasa de desempleo, en diciembre de 2006; esta tasa se situaba en 4,5 por ciento. Se puede considerar muy baja y coincide con los años del boom económico. En 2011 la cifra se había incrementado hasta el 15%, coincidiendo con el empeoramiento de la crisis. No obstante, el dígito había bajado hasta 10,6% en diciembre de 2014, lo que muestra una mejoría importante en la tasa citada; y las indicaciones son que ha de seguir mejorando. Estos porcentajes representados en número de personas se traducen en los años 2006, 2011 y 2014 respectivamente en 158,100, 443,500 y 363,900.

Los ingresos brutos medios por semana bajaron entre los años 2008 y 2011 y en el año 2011 no habían recuperado los niveles de 2008. Las cantidades de 2008 son de 704,28 € brutos por semana lo que equivaldría a 2.817,12 € al mes. La cifra semanal bajó hasta 688,11€ semanales a lo largo de 2011 y se redujo un poco más en diciembre de 2011 cuando se situó en unos 684,97€ (unos 2.739,88 € al mes).

El déficit público se situó en 3,8% en 2014, pero los datos se muestran más favorables últimamente. En el primer trimestre de 2011 estaba en un 11% y en un 7,9 por ciento en el segundo trimestre de 2011. Sin embargo, esta cifra llegó a 40 por ciento en 2010.

Aunque la República de Irlanda está mostrando un incremento en su actividad económica, la deuda nacional la está ahogando. Podemos apreciar en la tabla que se inserta abajo que la deuda nacional se situaba en 43,7 mil millones de euros en 2006, una cifra que la dejaba en muy buena situación en comparación con otros países de la zona euro. Esta cifra fue incrementándose hasta llegar a la de 209,7 mil millones de euros en junio de 2014, casi cinco veces más que la cifra de 2006.

Esta deuda tan alta es un riesgo muy importante para la economía irlandesa sobre todo si los planes de crecimiento no se cumplen a lo largo de los próximos años. El coste de mantener la deuda se estima en unos 8,25 mil millones anuales. La deuda en términos reales se convierte en más de 40,000 euros por habitante. Aunque el gobierno hace gala de cierto optimismo si los planes de crecimiento se realizan como es esperado.

Economic figures:

	Entre 2006 y 2009	2011	2014
Tasa de desempleo	4,5% Dec 2006	15% Dec	10,6% Dec
Números en el registro del desempleo	158,100 Dec 2006	443,500 Dec 2011	363,900 Dec 2014
Ingresos brutos semanales	704,28 Q1 2008	688,11 Q2	684,97 Q2
Déficit o superávit público como % del PIB	-11 % Q1 2009	-7.9 % Q2 2011	-3.8 % Q2 2014
La Deuda Nacional	43,7 mil millones de euros 2006	190,1 mil millones de euros 2011	209,7 mil millones de euros Junio

Re: Data obtained from Central Statistics Office Ireland. <http://www.cso.ie/indicators/Maintable.aspx>
[Last accessed 08/01/2015]

Tabla 1.

3. AVISOS DE LA CRISIS FINANCIERA

Hace más de siete años que detectamos las primeras indicaciones públicas de riesgo en el sector financiero al nivel europeo e internacional. El primer caso se dio cuando el banco llamado Northern Rock, el noveno más grande del Reino Unido, comenzó a tener problemas de liquidez en septiembre de 2007. Había pánico entre los clientes y empezaron a sacar su dinero de la entidad financiera. El banco central de Inglaterra se vio obligado de intervenir y rescató la entidad. En marzo de 2008, llegó la notificación del fracaso de Bear Stearns, el quinto banco de inversiones más grande en aquel momento de los Estados Unidos. En el mismo año, en el mes de julio, se reveló la insolvencia de las dos entidades financieras más grandes en hipotecas de los Estados Unidos, Fannie Mae y Freddie Mac. A continuación llegaron similares noticias de Lehman Brothers, AIG y Merrill Lynch en los EE.UU.; y en el Reino Unido tuvimos los casos de HBOS y Bradford and Bingley.

Irlanda como muchos otros países tenían que haber escuchado los mensajes del mercado y haber habilitado inspecciones y controles para evitar problemas similares en las entidades que habían asumido demasiado riesgo durante los años anteriores. Aunque 2008 ya era tarde en Irlanda, había rumores de graves problemas en las principales entidades financieras y comentarios sobre la posibilidad de mergers en algunas de ellas. En 2008, la bolsa irlandesa se vio muy afectada por la crisis (sobre todo las acciones de las tan citadas entidades financieras). Precisamente entonces, los ejecutivos de las más importantes de Irlanda (Allied Irish Bank (AIB) y Bank of Ireland) pidieron una reunión con el Ministro de Finanzas Mr. Brian Lenihan para hablar de los

problemas a los que estaban teniendo que enfrentarse. Para este Ministro las noticias de los problemas no fue totalmente una sorpresa, ya tenía información de la Comisión Europea de que los había generalizados en las entidades financieras por toda la Unión.

La reunión que el Primer Ministro (Taoiseach) Mr. Brian Cowen y el Ministro de Finanzas Mr. Brian Lenehan tuvieron el 29 de septiembre de 2008 con los representantes de las entidades financieras marcó el futuro de los irlandeses actuales y futuros. Esta reunión fue solicitada por el Bank of Ireland, el Allied Irish Bank acordó asistir a ella. La solicitaron cuando el Anglo Irish Bank manifestó su necesidad de efectivo a aquellos bancos irlandeses y se pensó que había que avisar sobre la gravedad de esta situación (Carswell, 2011). La reunión empezó a las 6 de la tarde en los edificios gubernamentales de Dublín y a ella como hemos dicho concurrieron el Taoiseach, el Ministro de Finanzas, y también el secretario general del departamento del Taoiseach y varios miembros del departamento de Finanzas. Asimismo asistieron Mr. Pat Neary, el responsable principal de la regulación financiera y persona con más responsabilidad por entonces para la supervisión de los bancos, Mr. John Hurley, el gobernador del Banco Central Irlandés, Mr. Paul Gallagher, el Fiscal General del Estado. Después de varias horas de deliberaciones, los representantes de los dos bancos (Mr. Dermot Glesson y Mr. Eugene Sheehy del AIB y Mr. Richard Burrows y Mr. Brian Goggin del Bank of Ireland), que esperaban en una sala, fueron invitados a personarse en la reunión para explicar su situación.

El resultado de tan importante meeting, que terminó a las altas horas de la madrugada del día 30 de septiembre, fue que el gobierno irlandés decidió garantizar las deudas y bonos de los seis bancos irlandeses. La fecha es importante porque marca el "día después" después de un gran crecimiento económico y el momento en que Irlanda firma su empobrecimiento y endeudamiento durante un periodo largo en el tiempo, por lo que debería servir de ejemplo para muchos otros países. El problema principal de esta decisión fue que las cantidades a garantizar no fueron exactas y las estimaciones se hicieron muy a la baja, en parte por la contabilidad creativa de algunas instituciones. Irlanda no tuvo más remedio que aceptar la ayuda del Fondo Monetario Internacional lo que al final significó pasar esta enorme deuda a los contribuyentes irlandeses. Otra de las decisiones que se tomaron en la recordada reunión fue la creación de NAMA (National Asset Management Agency) que analizaremos a continuación.

Recordemos que las elecciones generales celebradas en febrero de 2011 cambiaron considerablemente el panorama político irlandés. Hasta esa fecha, por tanto en la etapa de iniciación y agudización de la crisis económica, gobernó como dijimos el partido Fianna Fáil. A partir de febrero de 2011, pasó a gobernar el partido Fine Gael, que consiguió los mejores resultados electorales de su historia. En las mencionadas elecciones experimentó asimismo un crecimiento considerable el Labour Party, que es en la actualidad "socio" de Fine Gael en el Parlamento (Oireachtas). Algunas decisiones del nuevo gobierno irlandés, a partir de marzo de 2011, consistirán precisamente en derogar medidas drásticas adoptadas por su antecesor (por ejemplo, el nuevo Gobierno restaurará los niveles de salario mínimo por hora a los de 2010, como podrá comprobarse con detalle por la lectura de otro de los capítulos del presente libro).

4. APROBACIÓN DE NAMA POR LA COMISIÓN EUROPEA

El 26 de febrero de 2010 la Comisión Europea dio su aprobación para el establecimiento de un organismo nacional de gestión de activos con el acrónimo de NAMA. Esta agencia fue realmente un "plan de alivio" para los bancos en Irlanda. La aprobación formal vino tras el intercambio de información y las negociaciones entre el Estado irlandés y la Comisión Europea, que tuvieron lugar desde el 07 de abril de 2009, cuando el Ministro irlandés de Finanzas (Brian Lenehan, Jr) anunció su intención de introducir un "scheme" para el alivio de activos con respecto a las entidades financieras del país. La aprobación citada de NAMA llega en forma de una De-

cisión por la Comisión Europea y está firmada por su Vicepresidente, Joaquín Almunia. En la legislación europea una decisión es un instrumento jurídico que es aplicable al país al que está dirigido y por lo tanto no es generalmente aplicable a todos los miembros de la UE; aunque la verdad es que las decisiones que se han venido adoptando con respecto a países intervenidos por la crisis son en muchos puntos copia unas de otras.

Tenemos que decir que había mucho escepticismo sobre si se debía de crear NAMA inicialmente y sobre el potencial éxito de NAMA. El día después de su aprobación por la Comisión Europea, el analista Arthur Beesley (Beesley, A. 2010) comentó que Almunia no fue exactamente muy efusivo sobre la posibilidad de que el scheme resolvería el problema de fondo que sería asegurar el sector bancario para volver a ofrecer préstamos con condiciones normales. En este mismo artículo habló de la implicación importante de Bruselas en el proceso y que NAMA tendría que notificar a Bruselas “caso por caso” las condiciones de la ayuda Estatal. Esta medida tiene por fin según la Comisión Europea asegurar que los bancos no reciben más de lo que deben en el precio de transferencia fijado. No obstante no todos los comentarios eran de esta naturaleza: el Profesor Honohan, Gobernador del Banco Central de Irlanda mostró su apoyo a la creación de NAMA diciendo que NAMA respondería sobre el trabajo encargado, que es la eliminación de riesgo de los balances de los bancos, aportarles liquidez, incrementar su capital y en consecuencia cimentar su recuperación (Lynch, S 2010).

Según este documento de aprobación, la Decisión de la Comisión Europea a que nos referimos, la configuración de la Agencia, las normas y poderes de NAMA se estructuraron con el fin de permitir que los efectos de su actuación fueran favorables al Estado irlandés, de acuerdo con la ley. Éstos incluyeron la estabilidad de las instituciones de crédito nacionales y la necesidad de mantenimiento y el equilibrio del sistema financiero debido a la grave amenaza que su mal estado representaba para la economía irlandesa. Otros efectos mencionados son el restablecimiento de la confianza en el sector bancario y examinar las consecuencias de las medidas de apoyo del Gobierno al mismo. Por otro lado, un aspecto que se considera es la eliminación, de manera eficiente, de la deuda con respecto a la valoración y localización de activos poseídos por las entidades de crédito de importancia para la economía del país. También se tiene en cuenta la reestructuración de estas entidades de crédito. Un aspecto importante a considerar es la posibilidad de suavizar la obtención de crédito para facilitar la recuperación de la Isla. El documento también se refiere a la protección de los intereses de los contribuyentes y a la salvaguarda del interés de Irlanda en relación con los compromisos contraídos con arreglo a los regímenes de garantía.

Según la decisión de la UE, cualquier entidad de crédito podría pedir la unión al plan de alivio de activos incluyendo las filiales irlandesas de las entidades de crédito extranjeras. Se articuló un período de sesenta días para que las entidades solicitaran la unión al scheme, cuyo plazo terminó el 19 de febrero de 2010. Las entidades participantes tenían que ser elegidas por el ministro después de consultar con el gobernador del Banco Central de Irlanda y la autoridad reguladora en menos de tres meses a partir de la petición de adhesión. Los factores decisivos indicados para que la entidad de crédito fuese de importancia sistemática en la economía irlandesa, prerequisite este para beneficiarse del tan citado scheme, fueron que hubiese cumplido con todas las condiciones de la ley vigente y que la adquisición de los activos del banco fuese necesaria para alcanzar los propósitos de la ley y ordenamiento en general. Finalmente cinco entidades de crédito irlandesas se unieron al scheme, eran Allied Irish Bank (AIB), Educational Building Society (EBS), Anglo Irish Bank y Bank of Ireland (BoI), Irish National Building Society (INBS).

En la siguiente tabla, podemos identificar los activos totales poseídos por los bancos irlandeses en 2008.

BANCO	Activos totales de 2008 Mil millones euros	% del total
Bank of Ireland	194,1	26,5%
Allied Irish Bank	179,5	24,5%
Anglo Irish Bank	88,5	12,1%
Permanent TSB	74,5	10,1%
Bank of Scotland (Ireland)(Lloyds)	54,1	7,5 %
Ulster Bank (RBS)	48,7	6,6%
Banco Nacional irlandés (Danske)	28,2	3,8%
EBS	21,4	2,9%
KBC Irlanda (KBC)	21,1	2,9%
INBS	14,4	2,0%
ACCBank (Rabobank)	8,4	1,2%

Source: Decision de la Unión Europea sobre NAMA

Tabla 2

4.1. Descripción Estimada de la Cartera

La Decisión de la Unión Europea que comentamos también se refiere al tipo de activos que serían adquiridos por NAMA. Estos incluyen préstamos sobre terrenos y proyectos de desarrollo e incluso préstamos asociados que fueron considerados para formar parte de las carteras más arriesgadas de las instituciones. Para ser considerados para su inclusión, los activos tenían que haber sido presentados en los balances de las instituciones antes del 31/12/2008. En febrero de 2010, préstamos con un valor nominal de 82,5 mil millones de euros habían sido identificados como probables activos elegibles para ser transferidos a NAMA. La cifra de 82,5 mil millones de euros en préstamos es la cantidad total considerada de las cinco entidades unidas al scheme mencionado anteriormente. Los 82,5 mil millones en préstamos se distribuían aproximadamente en las siguientes partidas: 30 mil millones en terrenos, 22,5 mil millones en proyectos de desarrollo y 30 mil millones en préstamos comerciales asociados.

La siguiente tabla resume los activos estimados para ser asumidos en febrero de 2010

	En miles de millones de euros	En % del valor nominal
Valor nominal (incluido los intereses acumulados y excluyendo ajuste al mercado)	82,5	100%
Según los libros	52,5 Terrenos y Proyectos de Desarrollo 30,0 préstamos asociados	100%
Saldo neto original (excluyendo intereses acumulados)	72,5	86,8%
Precio de transferencia	54,0	64,7%
Valor de mercado	47,0	56,3%

Fuente: decisión

Tabla 3

Podemos apreciar en la tabla que los préstamos asociados con terrenos y proyectos de desarrollo sobre construcciones suman 52,5 mil millones; otros 30 mil millones son préstamos comerciales asociados; todo ello arroja un valor de 82,5 mil millones de euros. Estos activos fueron identificados durante el proceso de conformación de NAMA, incluyendo los intereses acumulados que se estiman en cerca de 10 mil millones de euros. El precio de compra total iba a ser de 54 mil millones de euros, que era la cantidad limitada por la ley para la de los activos totales. Esto representa el 15% más que el valor actual de mercado de los préstamos, pero con un 35% de descuento en su valor nominal de préstamo. Como parte de los 82,5 mil millones hay 1000 posiciones de derivados (principalmente permutas financieras de tipos de interés “swaps”) que se unen a préstamos comerciales. En el momento en que se redacta este documento, el importe teórico de estos derivados estaba rondando los 14 mil millones de euros.

De estos préstamos se considera que el 40% producen flujo de efectivo. Este cálculo de las cantidades de flujo de efectivo sería suficiente para cubrir los pagos de los intereses sobre los bonos garantizados por el Estado que fueron emitidos por NAMA y también para cubrir los costes de sus operaciones. El 60% restante de los préstamos no tendría flujo de efectivo porque está relacionado con préstamos de inversión o aparece respaldado con proyectos de desarrollo no acabados que no están al corriente de pago, incluyendo la acumulación de intereses. Las propiedades asociadas con los préstamos estaban repartidas por todo el Mundo, la estimación de este reparto fue de activos de Irlanda 66,8%; Norte de Irlanda 6,2 %; Gran Bretaña 20,7%; Estados Unidos 2,7% y otros 3,6%

4.2 Estructura y Operaciones

NAMA fue establecido sobre una base estatutaria bajo el control del NTMA (National Treasury Management Agency), una corporación independiente con su propio consejo designado por el Ministro de Finanzas, que existía antes de la crisis. El NTMA proporciona al Gobierno una variedad de servicios sobre la gestión de activos y pasivos, por ejemplo pide préstamos por parte del citado Gobierno o incluso gestiona la deuda nacional (entre otras funciones). El Ministro de Finanzas Mr. Brian Lenehan nombró tres miembros del Consejo de NAMA el 22 de diciembre de 2009, que fueron Mr. Frank Daly como presidente de NAMA por un periodo de cinco años inicialmente (fue ratificado en el cargo por el nuevo Ministro de finanzas Mr. Michael Noonan el 22 de diciembre 2014); Mr. Brian McEnery y Mr. Willie Soffe, que fueron elegidos como consejeros inicialmente por cuatro años (pero se vieron posteriormente ratificados por cinco años más el 22 de diciembre de 2013). Durante el mismo año 2014, se añadieron a los anteriores los nombramientos de Mr Oliver Ellingham y Ms Mari Hurley.

El NTMA tiene la obligación de proporcionar a NAMA los servicios y sistemas y a la vez nombrar empleados según las necesidades. Los costes en que se incurra serán pagados por NAMA a NTMA. NAMA también tendrá la posibilidad de pedir los servicios de un experto u otros servicios que se consideren necesarios para llevar a cabo su labor.

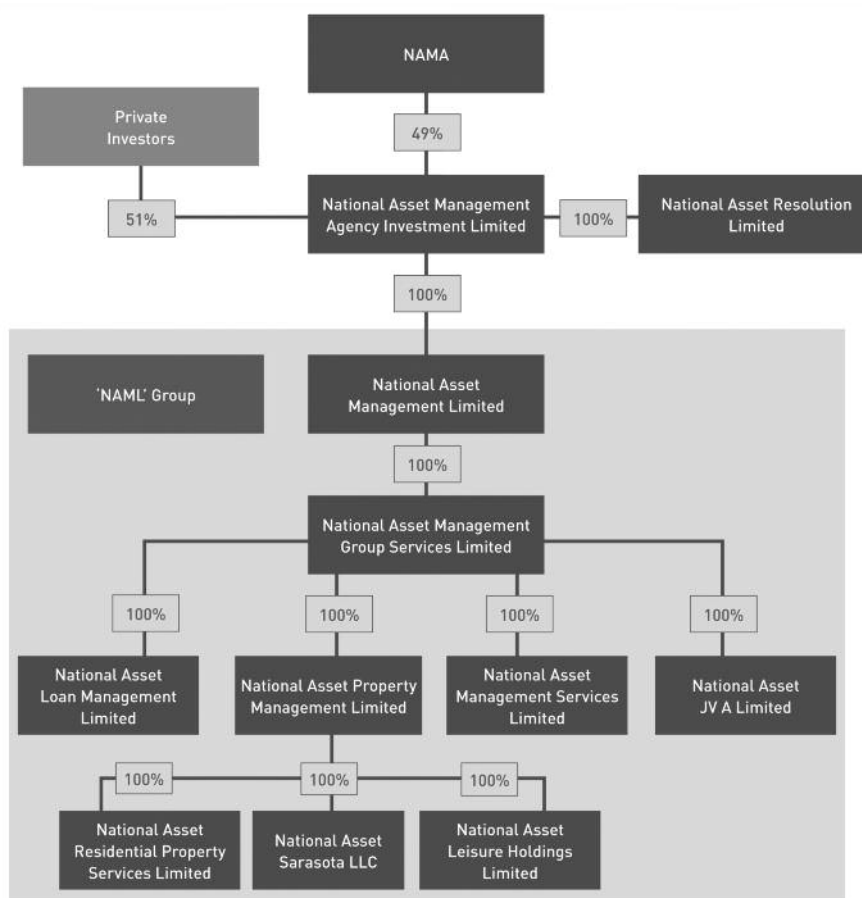
El objetivo de NAMA es contribuir al cumplimiento de la ley, comprando activos bancarios que reúnan las condiciones de ser elegibles de las cinco entidades que participan en el scheme y gestionar estos activos, intentando mantener o incrementar su valor en interés del Estado Irlandés. La gestión de la valoración y seguimiento de los activos se hará por parte de NAMA, pero para ello ha creado una "Sociedad Vehículo", bajo su control, para la compra y gestión de los presta-

mos. Esta sociedad recibe el nombre de “The Master SPV”. Esta “Master SPV” se configura del modo que a continuación exponemos, y es responsable de los siguientes temas, entre otros:

- A) La compra, gestión y eliminación de los préstamos identificados y valorados por NAMA.
- B) La financiación de las compras anteriores a través de la emisión de valores por un máximo de 54 mil millones de euros; 95% de los cuales serán garantizados por el Estado irlandés y el restante 5% no serán garantizados. Este 5 % puede ser reembolsado únicamente en el caso de que la sociedad vehicular consiga un beneficio a lo largo de su trayectoria.
- C) La sociedad vehicular será una sociedad independiente y será propiedad de NAMA e inversores privados. Los inversores privados poseerán el 51% de los instrumentos ordinarios del patrimonio neto y NAMA el 49% restante. Tendrá su propio consejo de dirección, cuyos miembros serán nombrados por NAMA e inversores privados. No obstante los miembros del consejo representantes de NAMA ostentarán derechos de veto sobre todas las decisiones del consejo que puedan afectar los intereses de NAMA o del Gobierno irlandés.
- D) A la vez esta sociedad vehicular podría crear un número de filiales de sociedades vehiculares. Estas filiales tendrían responsabilidad por los préstamos de cada una de las entidades participantes en el scheme. Formarían parte de un grupo y el Master SPV tendría el 100% del control sobre ellas.

En la realidad, la estructura se formó de acuerdo con las previsiones legales de la manera que pasamos a describir (ver tabla 4). En primer lugar, la Master SPV recibió el nombre oficial de National Asset Management Limited (NAML), y a ella se le atribuyó la responsabilidad de emitir los valores garantizados y no garantizados por el Estado irlandés. Dentro del grupo llamado NAML, se encuentra el National Asset Management Group Services Limited (NAMGSL), que es controlado 100% por NAML. A su vez, la sociedad NAMGSL controla el 100% de las siguientes sociedades: National Asset Loan Management Limited; National Asset Property Management Limited; National Asset Management Services Limited y National Asset JV A Limited. Por su parte, la National Asset Property Management Limited controla el 100% de las siguientes sociedades: National Asset Residential Property Services Limited; National Asset Sarasota LLC y Leisure Holdings Limited.

La Master SPV o NAML aparece controlada al 100% por la National Asset Management Agency Investment Limited (NAMA IL) que es la cabecera del grupo NAML y fue establecida para facilitar la participación de inversores privados en NAMA. NAMA posee un 49% del control de esta sociedad y los inversores privados el 51% restante. La sociedad cabecera a su vez posee el 100% del control en la sociedad llamada National Asset Resolution Limited (NARL) que fue establecida el 28 de marzo de 2013. Esta sociedad fue creada para facilitar la liquidación del IBRC (Irish Bank Resolution Corporation Limited) que es la entidad establecida en 2011 por la fusión de las instituciones bancarias estatales Anglo Irish Bank e Irish Nationwide Building Society, por orden judicial. NARL adquirió préstamos (activos de las entidades) del IBRC para gestionarlos. NARL se convierte así en el mayor acreedor de IBRC, y aunque no tiene implicación en el proceso de liquidación del IBRC, recibe los fondos para facilitarla.



Fuente: www.nama.ie

Tabla 4

5. EVOLUCIÓN Y FUTURO DE NAMA

En un informe publicado por NAMA el 2 de enero de 2015 titulado *NAMA Issues End of Year Review for 2014*, se considera que la evolución de la agencia es positiva y que se sigue y se seguirá trabajando en la dirección en que hasta ahora se viene haciendo. En este documento publicado en la página web oficial de NAMA se incluye un resumen de las actividades más importantes que se llevaron a cabo en 2014 e información acumulativa desde su inicio, que examinamos a continuación.

"According to its Chairman, cited from the report, Mr Frank Daly and its Chief Executive Officer, Mr Brendan McDonagh:

"2014 was a tremendous year in terms of cash flow generation and accelerated debt paydown and in terms of NAMA making a significant contribution to the delivery of social housing, private housing and the Dublin Docklands SDZ and to employment preservation in trading businesses. We look forward with continued confidence to delivering on NAMA's challenging mandate in 2015"

La agencia ha generado 8,6 mil millones de euros en 2014. De esta cantidad 0,8 mil millones de euros no están relacionados con la venta de activos. La cantidad total de efectivo generado desde su inicio se eleva a unos 23,7 mil millones de euros. El efectivo que viene de la actividad de enajenación de activos, son unos 18,7 mil millones de euros. De esta cantidad 7,8 mil millones de euros corresponden al año 2014. La mejoría en el mercado comercial irlandés durante el año 2014 ha ayudado a NAMA con las ventas, dado el incremento de interés por parte de los inversores.

Se reciben ingresos también de la actividad no relacionada con la enajenación que son unos 5 mil millones, vinculados principalmente con ingresos de alquileres de propiedades. A finales de 2014, NAMA tenía saldos en efectivo y equivalentes de efectivo de unos 1,8 mil millones de euros. Desde su comienzo ha pagado 16,6 mil millones de euros en reembolsos y otros pagos de la deuda. Esta cifra es más del 50% de la deuda emitida inicialmente para adquirir préstamos en 2010 y 2011 y permite a NAMA lograr su objetivo de 50% en 2016 mucho antes de lo estimado. NAMA tiene la intención de seguir ofreciendo activos y préstamos en el mercado durante el ejercicio 2015 sobre todo si se mantiene el aludido incremento de interés por parte de inversores.

Aparte de la recuperación de dinero a través de la venta de activos se entiende que NAMA también colabora eficazmente con la sociedad. En este aspecto, se felicita por la financiación de 1000 viviendas en la zona de Dublín en el año 2014. En esta iniciativa se trabaja con el Department of the Environment, Community and Local Government para facilitar la compra y leasing de estas propiedades por parte de las autoridades. La filial de NAMA que se llama National Asset Residential Property Services Limited (NARPS) se ocupa de la gestión de este proyecto y se espera financiar otras 1000 viviendas a lo largo de 2015.

NAMA también ofrece financiación para proyectos que se consideran viables, de momento han adelantado 3,2 mil millones de euros a deudores, lo que incluye 1,6 mil millones relacionados con la terminación de proyectos comenzados en Irlanda.

La Agencia y sus organismos están involucrados en la gestión de permisos para edificar en la zona de Dublín llamada Docklands' SDZ. Como expectativa sobre este proyecto, se estima que si se pudieran desarrollar estos terrenos en los próximos cinco a siete años sería factible construir 1,848 apartamentos y habilitar un espacio comercial importante. Aparte de este proyecto NAMA tiene varios otros consistentes en planes de construir en áreas de importancia sobre todo en Dublín; consta que en este momento busca los correspondientes permisos de edificación e inversores interesantes.

6. ANNUAL STATEMENT 2015

De acuerdo con el artículo 58 de la ley National Asset Management Agency Act 2009, NAMA tiene que presentar una Declaración Anual al Ministro de Finanzas unos tres meses antes del ejercicio financiero relacionado con la citada declaración. La respectiva al año 2015 fue publicada en octubre de 2014, y a continuación analizaremos el contenido de este documento que nos dará una indicación de los pasos que NAMA va a seguir y los objetivos que se pretenden lograr.

Debemos de tener siempre en cuenta que según el artículo 10 (2) de la ley de 2009, el objetivo principal de NAMA es obtener el mejor resultado financiero para el Estado Irlandés en sus negociaciones. El Consejo Directivo de NAMA acordó cinco objetivos clave para lograr el mencionado principal, que son:

A) A lo largo de los diez años proyectados de NAMA, la intención sería devolver las cantidades por los bonos emitidos y la recuperación de los costes inherentes sobre la vida de los citados diez años proyectada de NAMA; redimir, como mínimo, los bonos senior emi-

tidos además de la recuperación de los costes incidentales y el capital avanzado a los deudores (todo lo anterior como un objetivo mínimo).

B) Generar transacciones que contribuirán a una renovación de la actividad sostenible en el mercado inmobiliario en Irlanda.

C) Cumplir con su objetivo comercial indicado en la letra A (ver más arriba) en el intervalo más corto en el tiempo, pero siempre teniendo en cuenta las condiciones del mercado y la optimización del valor realizados de sus activos. Cumplir con todos sus compromisos futuros con recursos propios.

D) La contribución al desarrollo social y económico del Estado, siempre en relación con el cumplimiento de lo previsto en A anterior.

E) Administrar los activos intensivamente e invertir en ellos con el fin de optimizar su potencial de renta y valor de enajenación.

El Consejo confirma que algunos acontecimientos que se han producido a lo largo de los últimos años van a ayudar a NAMA conseguir sus objetivos de una manera más rápida. Uno de estos acontecimientos es sin duda la mejoría en resultados del mercado irlandés y la mejoría en las condiciones en el mercado comercial de propiedades, lo que permite a NAMA llevar al mercado activos y la venta de préstamos. El Consejo decidió en línea con la evolución continuada del citado mercado irlandés que la mejor forma de obtener los objetivos A y B anteriores sería a través de un proceso acelerado, bien gestionado y ordenado, de la venta de los activos y préstamos.

De acuerdo con lo anterior, el Consejo decidió que era preciso revisar las fechas para devolver las cantidades sobre los bonos emitidos. El cambio significaría la devolución del 80% de los bonos (unos 24 mil millones de euros) antes del final de 2016. Para apreciar debidamente lo que significa el cambio, recordamos que inicialmente el objetivo fue la devolución de toda la cantidad, unos 30 mil millones de euros, hacia el año 2020. Esta decisión fue avalada por el Ministro de Finanzas en julio de 2014. Si NAMA consigue cumplir con estos nuevos plazos podría terminar mucho de su trabajo proyectado hacia finales del 2017 o mediados de 2018. Para conseguir estos tan citados objetivos, NAMA ha trabajado muy estrechamente con los deudores para maximizar el flujo de efectivo y asegurar a la vez que hay activos disponibles para inversores nacionales e internacionales que quieren tener propiedades del sector irlandés. En la tabla 5 (ver abajo) se hacen constar los nuevos objetivos de cumplimiento por parte de NAMA (con la devolución de los bonos).

	Bonos rescatados (miles de millones de euros)	Bonos rescatados acumulativo (miles de millones de euros)	Objetivo acumulativo hasta final del año (miles de millones de euros)
2011	1,25	1,25	
2012	3,5	4,75	
2013	2,75	7,5	
2014	9,1	16,6	
2015	1		
2016			24

Fuente: https://www.nama.ie/fileadmin/user_upload/NAMAAnnualStatement2015.pdf y <https://www.nama.ie/about-us/news/news-detailed-view/news/nama-passes-half-way-point-for-redeeming-its-senior-debt/>

Tabla 5

7. ACTIVIDADES PRINCIPALES DE NAMA DURANTE EL AÑO 2015

7. 1. Gestión de los compromisos con los deudores

Durante los años 2011 y 2012 se llegó a unos acuerdos de estrategia comercial con una gran cantidad de los deudores. Estos acuerdos están en la actualidad en proceso de implementación por fases sucesivas. El equipo de “NAMA Asset Recovery” gestiona lo correspondiente a los 194 deudores más importantes.

Entre las actividades relacionadas con la recuperación de activos hay que mencionar el compromiso de asegurar que aquellos controlados por los deudores lleguen al mercado, según demanda. Se realiza también la monitorización de los flujos de efectivo generados por los activos para asegurar que se aplican correctamente en relación con la reducción de la deuda, la aprobación de capital circulante y los anticipos de préstamos nuevos en relación con la gestión de propiedades y activos. En el caso de deudores en régimen de “enforcement”, los encargados de gestionar este proceso por parte de NAMA se ven obligados a realizar un trabajo intensivo. Deudores en régimen de “enforcement” son aquellos que no han llegado a acuerdos para cooperar con la agencia en orden a obtener un resultado positivo con el fin de maximizar el valor que se puede realizar con estos préstamos y propiedades asociadas.

NAMA también tiene compromisos con temas residenciales. Tiene en primer lugar el compromiso de ayudar con la carencia de viviendas en Dublin. Durante el año 2015 el objetivo es proporcionar 1.500 unidades en suelos clasificados como “Tier 1 sites”. Los trabajos se han iniciado en otro proyecto de viviendas, también en el área de Dublin, en suelos clasificados como “Tier 2 sites”. Este proyecto se encuentra en la fase de planificación y gestión de los permisos necesarios para llevar acabo las correspondientes obras. Son en total 287 solares y podían conseguirse unas 25.000 unidades de residencia si se obtienen todas las autorizaciones, aunque hay dudas sobre la viabilidad de tantas unidades. Por otro lado, hay en proyecto una tercera clasificación de terrenos llamados “Tier 3 sites” que incorporan unos 22 solares, pero se ha identificado problemas importantes de infraestructura y posibles obstáculos para obtener los permisos oficiales de construcción. En el caso de solucionarse los aludidos problemas, se podrían obtener unas 5.000 unidades de residencia. El objetivo de NAMA es trabajar sobre la gestión de estos solares durante el año 2015.

7. 2. Gestión de Activos

En esta categoría, NAMA se dedica a la implementación y desarrollo de estrategias de incremento del valor para conseguir la mejor rentabilidad de las propiedades. Para el futuro NAMA tiene pensado concentrarse en las siguientes áreas. a) primero, la terminación de un programa de desarrollo de unos proyectos residenciales en Londres; b) segundo, gestión de los permisos de planificación y de entrega de viviendas en Dublin, Cork, Limerick y Galway; c) tercero, la gestión de los permisos y entrega de oficinas en el área de Dublin que se llama “Docklands SDZ”.

En esta zona “Docklands SDZ” NAMA tiene interés económico en trece solares. Los intereses de NAMA se sitúan en un ranking que va entre el 15 y el 100%, dependiendo de cada caso, y se estima que NAMA podría entregar hasta 316.000 metros cuadrados de espacio comercial y 1.850 apartamentos. A lo largo del año 2015 NAMA trabajará en estos proyectos. Su intención es proceder al desarrollo de unos planes de negocios (que plasman ideas de lo que puede hacerse proporcionadas por emprendedores) para incorporar estrategias individuales con respecto a cada uno de estos solares. Se colaborará cercanamente en estos planes con los administradores judiciales en su caso o con quienes gestionan la insolvencia de determinadas entidades, con empresas conjuntas y con socios QIF (Quality Investor Fund). El Fondo QIF fue autorizado por el Banco Central Irlandés el 2 de julio de 2013, e incluye los terrenos en la zona de “Dublin South Docks”,

de más de 50.000 metros cuadrados, en los que tienen participación NAMA, Oaktree Management, L.P. (“Oaktree”), el Bennett Group y los afiliados con Los Angeles (Headquartered Alternative Investment Manager).

Para el año 2015, el trabajo principal se centraría en la gestión y solución de permisos con el objetivo de empezar construir tan pronto como se pueda (incluso en tal ejercicio).

7.3. Compromiso con Interesados Clave

Como parte del acuerdo de cumplimiento de los fines de NAMA, existe el compromiso (ya antes recordado) de contribuir al desarrollo social y económico del Estado Irlandés en la medida de lo posible a través de las actividades comerciales del tan citado NAMA. Durante el año 2015, NAMA seguirá negociando con Ministros y cuerpos oficiales del Estado para analizar las maneras de coadyuvar en objetivos de política social.

Por el momento NAMA ha identificado unas 5.300 unidades de vivienda que tienen el potencial de ser vivienda social. De estas 5.300, unas 2.000 han sido aceptadas como tales viviendas sociales por las autoridades locales, que se han comprometido a su promoción y financiación, y otras 540 unidades está en proceso de calificación. La adjudicación de estas viviendas no obstante está en manos de las autoridades competentes. Hasta finales de 2014 se entregaron alrededor de 1.000 de estas unidades y NAMA espera poder entregar más a lo largo de 2015 y 2016 según las calificaciones identificadas.

7.4. Gestión del Balance de Situación

La gestión de las necesidades sobre riesgos y liquidez del Balance de situación de NAMA incluye la gestión periódica de liquidez y financiación. A la vez se vigila y se prevén las necesidades de liquidez a medio y largo plazo. La gestión de activos y pasivos se centrará especialmente en el área de divisas y riesgos en tipos de interés. NAMA gestiona en la actualidad un riesgo en préstamos en moneda extranjera de unos 3 mil millones de euros y el riesgo en tipos de interés sobre activos y pasivos, e incluye unos 16,4 mil millones de euros en “Bonos Senior” con tipo de interés variable emitidos a varias instituciones financieras. Al final de este documento analizaremos los informes anuales de NAMA a lo largo de los años.

8. ESTRATEGIAS A SEGUIR

Aparte de las estrategias ya mencionadas por NAMA en su documento “Annual Statement 2015”, se hace especial referencia a las siguientes:

8.1. Generación de flujo de efectivo y la actividad transaccional.

NAMA quiere cumplir como comentamos anteriormente con el objetivo de devolver en plazos más cortos los bonos “Senior”. Para lograr la devolución acumulativa de 24 mil millones de euros a finales de 2016, se tendrán que pagar otros casi 9 mil millones de euros entre los años 2015 y 2016.

También se estima que la actividad en la venta de préstamos y enajenación de activos será importante durante 2015, si las condiciones del mercado irlandés siguen tan favorables como en los últimos años.

La venta de préstamos ya es un elemento relevante en el trabajo de NAMA y está previsto que seguirá siéndolo durante 2015, siempre y cuando el interés de los inversores se mantenga. Durante el año 2014 se completaron dos transacciones muy importantes y NAMA pudo mantener precios muy competitivos.

8.2. Flujo de Ventas

Hicimos referencia en otro apartado al compromiso de NAMA de asegurar una cartera consistente de ventas, sobre todo en activos en propiedades irlandesas. Este compromiso incluye transacciones conjuntas con un mínimo valor de 250 millones de euros, que se pondrán a la venta cada cuatrimestre. Tal iniciativa ayuda a asegurar la confianza por parte de los inversores potenciales. Esta actuación está teniendo mucha relevancia en el marco de las actividades de venta de NAMA.

8.3. Joint Venture

NAMA busca la posibilidad de examinar este tipo de iniciativas potenciales. Cursó una petición en 2014 sobre la posibilidad y en la actualidad está examinando las propuestas para ver si hay alguna que puede interesar especialmente. Hasta la fecha NAMA ha llegado a este tipo de acuerdo con QIF, Fondo que como ya mencionamos anteriormente está relacionado con el desarrollo de los solares en Dublin Docklands.

9. ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Las dos partes más importantes del presupuesto planificado son primero los honorarios a pagar a las instituciones participantes y Capita Asset Services. Esta cantidad está estimada en unos 46 millones de euros en 2015, en 2014 la cantidad fue aproximadamente de 56 millones de euros. La segunda parte más importante del presupuesto la compone la devolución a NTMA de los costes de proporcionar servicios a NAMA, incluyendo los de adjudicar su personal. Aquí la estimación de gasto para el año 2015 es de 54 millones de euros, en el año 2014 los gastos correspondientes ascendieron a 51 millones de euros (ver tabla 6 abajo).

En el año 2015, está proyectado que de los servicios de administración primaria y especial de los préstamos de NAMA se encargarán AIB (Allied Irish Bank) y Capita. La parte de la cartera que gestionaba Bank of Ireland pasará a Capita. En los servicios primarios están las actividades administrativas y operacionales asociadas con la gestión de los préstamos incluyendo la administración de los intereses y los honorarios correspondientes a las entidades para llevar a cabo la gestión de los préstamos. La parte de servicios especiales corresponden a la gestión de los casos individuales, la interacción con los deudores y los activos asociados y que son seguridad para estos préstamos, todo lo anterior con el objetivo de conseguir la máxima rentabilidad de los activos y préstamos.

Al final de 2014 hay destinados 375 empleados en todas las divisiones de NAMA sin incluir el equipo ejecutivo que se compone de siete personas. En la tabla número 7 se puede apreciar este reparto según las divisiones. En la sección de Recuperación de Activos, los empleados se dedican a la implementación de estrategia de negocios, gestionar los deudores y maximizar ingresos a la vez que minimizan las pérdidas. Este departamento se encarga de la gestión directa de los 194 deudores más grandes con una deuda de 48,5 mil millones de euros. A la vez lidera la gestión de la recuperación del portfolio residual que está en manos de AIB y Capita, y cuyo valor llega a ser unos 10 mil millones de euros, relacionados con 482 deudores. En la sección de Gestión de Activos se dedican a identificar, facilitar el desarrollo de los activos en propiedad de los deudores, gestores de insolvencia y empresas conjuntos con el fin de crear y añadir a su valor, y en consecuencia mejorar el flujo de efectivo. El Departamento de Estrategia y Comunicación se dedica al desarrollo de tácticas que darán la mejor rentabilidad de los activos adquiridos y a coordinar las relaciones con el Gobierno, los medios de comunicación y con los interesados clave en NAMA.

Por otro lado, en el Departamento Legal se dedican a aconsejar legalmente sobre las operaciones de NAMA. Esto incluye la gestión de todo tipo de litigios que puedan afectar a NAMA. Por último, el Chief Financial Officer y su equipo apoyan a NAMA con las funciones de finanzas, operaciones, sistemas, tesorería, fiscalidad, auditoría y riesgos.

División de NAMA	Número de empleados
Recuperación de Activos (Asset Recovery)	199
Gestión de Activos (Asset Management)	22
Estrategia y Comunicación (Strategy and Communication)	13
Legal	61
Área Financiero (Chief Financial Officer)	80

Fuente: Adaptado de https://www.nama.ie/fileadmin/user_upload/NAMAAnnualStatement2015.pdf
Tabla 7

PRESUPUESTA NAMA 2015

	2015	2014
NAMA COSTES DIRECTOS	(€m)	(€m)
Administrador primario/Honorarios Master administrador	46	56
Devolución a NTMA como proveedores de servicios	54	51
Honorarios Legales	10	11
Recuperación Activos/Gestión Activos	5	8
Finanzas, comunicación, IT y otros gastos administrativos	17	11
Total-Costes operativos directos	132	137

Fuente: https://www.nama.ie/fileadmin/user_upload/NAMAAnnualStatement2015.pdf
Tabla 6

10. CUENTAS ANUALES

Preparación

En esta sección examinaremos las cuentas anuales consolidadas de NAMA. Según la decisión de la Comisión Europea, NAMA tiene la obligación de preparar cuentas anuales que serían revisadas por el Auditor General. También tiene el deber de preparar cuentas por trimestres. Todas ellas serán consideradas documentos públicos.

A continuación se puede ver el balance de situación y la cuenta de pérdidas y ganancias desde el año 2010 hasta el año 2013; por el momento no tenemos el informe anual de 2014. Los estados financieros están preparados según el principio de empresa en funcionamiento, significando que

la actividad va a seguir en operación durante el futuro próximo. Se consideró apropiada la preparación de las cuentas según el principio de empresa en funcionamiento porque según el propósito de la ley, la agencia se estableció para enfrentarse a una amenaza grave a la economía y para garantizar la estabilidad de las instituciones de crédito en el Estado irlandés con el fin de mantener el sistema financiero. Se entiende que es razonable pensar que dados los objetivos de la ley, el Estado permitirá y adoptará las medidas necesarias para que la agencia pueda cumplirlos.

Los estados financieros consolidados del grupo se ajustan a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF o IFRS en inglés) adoptadas por la Unión Europea, el comité de interpretación de las NIIF (IFRIC en inglés) y la ley de NAMA 2009. Se han preparado utilizando el principio de coste histórico, con la excepción de los instrumentos financieros en forma de derivados, instrumentos de patrimonio y los activos mantenidos para su venta que fueron valorados a su valor razonable. Las cuentas consolidadas se presentan en la divisa euro (€) que es su divisa funcional y de presentación y las cifras se presentan en miles de euros. Se presentan los activos y pasivos en orden de liquidez según la NIC 1.

Los estados financieros consolidados del grupo contienen los de la empresa matriz, NAMA y todas sus filiales (que se pueden ver en la estructura del grupo, tabla 4 anterior). Los estados financieros de las filiales tienen la misma fecha de preparación que los de la empresa matriz. El grupo consolida todas las entidades donde directa o indirectamente tiene la mayoría de los derechos de voto y donde determina sus políticas financieras y de negocio y tiene capacidad de ejercer control sobre ellas para beneficiarse de sus actividades. Las inversiones en filiales se contabilizan a coste menos deterioro y los saldos entre empresas del grupo son eliminados. Pérdidas entre empresas del grupo se eliminan también, salvo que la transacción muestre evidencia de deterioro del activo transferido.

Balance de Situación

Sobre el balance de situación que presentamos abajo, con las cifras correspondientes desde el año 2010 hasta 2013, observamos una disminución en el activo total desde su comienzo hasta el ejercicio último citado. Hubo un incremento entre 2010 y 2011 pero a partir de entonces la evolución es a la baja. La misma evolución se aprecia en el caso del pasivo y patrimonio neto. La cifra de Propiedad, Planta y Equipo muestra un incremento entre 2012 y 2013.

La cifra de efectivo y equivalentes de efectivo contiene cifras relacionadas con los saldos con el Banco de Irlanda (Central Bank of Ireland), saldos con otros bancos, depósitos a plazo, inversiones en letras de tesoro o equivalentes. Hay un incremento importante entre 2012 y 2013 para todo el grupo. Hay una disminución del efectivo posicionado como garantía con NTMA de 2012 a 2013.

En el apartado de activos financieros disponibles para su venta se aprecia una disminución de 2012 a 2013. Lo componen principalmente bonos de tesoro adquiridos para la gestión de liquidez. El valor nominal de este apartado el 31 de diciembre 2012 era 255 millones de euros y en 2013 fue de 145 millones de euros.

Las cantidades de saldos de instituciones participantes también se han reducido a lo largo de los años, sobre todo entre 2011 y 2012. Estas cuentas están relacionadas con otras descubiertas afiliadas a operaciones de préstamos que adquirió NAMA en 2010 y 2011. En el pasivo se aprecia un saldo vinculado con lo que acabamos de indicar. Este pasivo se va reduciendo también a lo largo de los años.

Los saldos en relación con los instrumentos financieros derivados forman parte del proceso de adquisición de los préstamos de las instituciones participantes. El Grupo adquirió derivados que estaban relacionados con los préstamos subyacentes. El Grupo también tiene contratos derivados para cubrir su exposición a los tipos de interés y de divisas. Cada año estos saldos son

menores. El de 2013 se compone de derivados a valor razonable con cambios en los resultados, y además de instrumentos financieros derivados designados para cobertura como Swaps de tipos de interés. Este apartado de instrumentos financieros derivados tiene un saldo en el pasivo también cuyo valor se va reduciendo y queda en casi 600 millones de euros al final de 2013.

La cantidad más importante en el pasivo está relacionada con los títulos de deuda totales en circulación. Esta deuda fue expedida para cubrir el pago del 95% de los activos de las instituciones participantes. Es cierto que esta cifra va experimentando una disminución pero se emitió una cantidad sensible de títulos nuevos en el ejercicio 2013 que provocó un incremento.

Hay una cantidad muy significativa en el pasivo que llama la atención porque tiene saldo deudor. Es la de Otros Pasivos. Y tiene saldo deudor a causa de la existencia de una cifra cobrable de unos 12 mil millones en relación con la transacción realizada con NARL en 2013. Al analizar las cuentas excluyendo NARL no se elimina, por ser una transacción intra grupo. No obstante, si consideramos en este caso la cifra en las cuentas incluyendo NARL, se aprecia sólo un incremento de poca importancia de 2012 a 2013.

El Balance de Situación de NAMA demuestra que se va logrando alcanzar los objetivos iniciales para los que fue creada y que los próximos años pueden ver hasta beneficios en la gestión de los activos, sobre todo si la economía irlandesa continúa en crecimiento y hay demanda de los activos que se ofrecen por la agencia.

National Asset Management Agency
Consolidated statement of financial position

	31/12/2013 excluyendo NARL	31/12/2013 Incluyendo NARL	31/12/2012	31/12/2011	31/12/2010
	€'000	€'000	€'000	€'000	€'000
Assets					
Cash and cash equivalents	3,120,796	3,453,236	2,235,822	3,346,986	836 739
Cash placed as collateral with NTMA	739,000	802,000	1,150,000	0	0
Financial assets available for sale	145,138	145,138	257,932	499,747	0
Amounts due from Participating Institutions	78,447	78,447	78,953	409,143	349 923
Derivative financial instruments	160,369	160,369	350,706	448,539	499 155
Loans and receivables (net of impairments)	19,598,110	31,313,699	22,776,262	25,607,389	27 950 833
Other assets	23,749	23,755	33,490	43,438	17 960
Inventories	38,924	38,924	6,758	6,850	0
Property, plant and equipment	1,071	1,071	831	906	0
Deferred tax asset	6,373	6,373	0	305,654	0
Total assets	24,112,313	36,225,399	27,228,042	30,668,652	29 654 610

Liabilities						
Amounts due to Participating Institutions		24,676	24,676	36,423	60,224	142 793
Derivative financial instruments		591,581	599,784	1,168,688	728,725	173 717
Senior debt securities in issue		34,618,000	34,618,000	25,440,000	29,106,000	28 650 000
Other liabilities		(11,938,440)	172,594	169,557	252,379	183 156
Interest bearing loans and borrowings					0	49 380
Tax payable		407	407	1,627	0	0
Total liabilities		23,296,224	35,415,461	26,816,295	30,147,328	29 199 046
Shareholder's Equity						
Other equity		1,593,000	1,593,000	1,593,000	1,601,000	1 507 000
Retained losses		(441,448)	(447,599)	(659,039)	(887,535)	(1 128 990)
Other reserves		(335,463)	(335,463)	(522,214)	(192,141)	77 554
Non-controlling interests in subsidiaries					0	0

La Cuenta de Pérdidas y Ganancias

En cuanto al análisis de la cuenta de pérdidas y ganancias, haremos las observaciones partiendo del año 2010, y excluyendo las cuentas de NARL, para facilitar una interpretación más homogénea de los resultados con que contamos hasta el momento. Recordamos que NARL se estableció en marzo de 2013 para facilitar la liquidación del IBRC (mencionado anteriormente en este artículo).

Observamos que aunque había pérdidas importantes en el año 2010, la agencia empieza tener beneficios a partir de 2011. Los motivos de las pérdidas en 2010 son los menores ingresos en relación con intereses y honorarios y a la vez un importante deterioro sobre préstamos y cobrables. En 2010 no se poseían resultados sobre la enajenación de activos ni préstamos.

Comentemos ahora algunos elementos principales en términos de cantidad incorporados a la cuenta de pérdidas y ganancias. Los intereses recibidos sobre préstamos y cobrables y los gastos por intereses se reconocen de acuerdo con la política contable que consta en la memoria 2.9. Se calculan las cifras de tales intereses utilizando el método contable de Tipo de Interés Efectivo. Este método es un sistema para calcular el coste amortizado de un activo o pasivo financiero y la asignación de ingresos o gastos por intereses a lo largo del periodo en cuestión. Se utiliza también para el cálculo de los honorarios recibidos.

La provisión por deterioro de cada deudor asesorado de forma específica se calcula como la diferencia entre el valor en libros del mismo y el valor actual de los flujos de efectivo futuros esperados. Hay más información sobre este elemento en las notas 3, 20 y 23 del informe anual de 2013.

La agencia empezó a repartir dividendos en 2011. En el año 2013 observamos por lo tanto una disminución en las pérdidas acumulativas de años anteriores. Si NAMA sigue por el mismo camino de estos últimos años llegará a compensar estas pérdidas acumulativas del balance de situación sacando al final beneficio, que es su objetivo, de la gestión de los activos.

National Asset Management Agency
Consolidated income statement

	31/12/2013 excluyendo NARL	31/12/2013 Incluyen do NARL	31/12/2012	31/12/2011	31/12/2010
	€'000	€'000	€'000	€'000	€'000
Interest and fee income	1,133,175	1,334,716	1,386,823	1,283,248	525,033
Interest expense	(178,667)	(374,511)	(492,502)	(512,449)	(179,007)
Net interest income	954,508	960,205	894,321	770,799	346,026
Other income / (expenses)	(2,860)	(2,860)	0	0	0
(Losses)/gains on derivative financial instruments	(46,008)	(54,211)	(37,939)	24,312	(17,004)
Net profit on disposal of loans and property assets; and surplus income	505,411	505,411	188,227	549,578	0
Total operating income	1,411,051,1	1,408,545	1,044,609	1,344,689	329,022
Administration expenses	(115,764)	(121,460)	(119,117)	(128,379)	(46,193)
Foreign exchange losses	(89,336)	(89,336)	(99,432)	61,773	22,079
Total operating expenses	(205,100)	(210,796)	(218,549)	(66,606)	(24,114)
Operating profit before impairment	1,205,951	1,197,749	826,060	1,278,083	304,908
Impairment charges on loans and Receivables	(914,345)	(914,345)	(517,841)	(1,266,743)	(1,484,523)
Operating profit after impairment	291,606	283,404	308,219	11,340	(1,179,615)
Tax credit / (charge)	(71,853)	(69,802)	(76,266)	235,208	(375)
Profit for the year before dividend	219,753	213,602	231,953	246,548	(1,179,990)
Dividend paid	(2,162)	(2,162)	(3,457)	(5,093)	0
Profit for the year	217,591	211,440	228,496	241,455	(1,179,990)
Profit attributable to: Owners of the Group Non-controlling interests	217,591	211,440	228,496	241,455	(1,128,990) (51,000)

Estado de Ingresos y Gastos Reconocidos

En el estado de Ingresos y Gastos reconocidos hay varias cifras que pasamos a comentar a continuación. Veamos el Impuesto sobre Sociedades, relacionado con componentes de Ingresos y Gastos Reconocidos. En este apartado hay un gasto correspondiente al impuesto diferido sobre los movimientos en la reserva de cobertura de flujo de efectivo y el movimiento en las reservas disponibles para su venta. En 2013 la cantidad del gasto ascendió a 65 millones de euros, en 2012 se hizo un ingreso de 107 millones de euros, y en 2011 de casi 69 millones de euros. En 2010 no había ajuste.

En el año 2013 hay movimientos en la reserva de cobertura de flujo de efectivo por una ganancia de 256 millones de euros. La cantidad en 2012 arrojó una pérdida de 440 millones de euros y en 2011 de 339 millones; en 2010 en cambio hubo una ganancia de casi 78 millones de euros. Estas cantidades están relacionadas principalmente con los ajustes del valor razonable.

Los movimientos en la reserva disponible para su venta son menos significativos en cantidad que la reserva anterior. No obstante los cambios están relacionados de nuevo con los ajustes a valor razonable y en 2013 muestra una cantidad de pérdida de 4 millones de euros, en 2012 la cifra es una ganancia de 2 millones y en 2011 es una ganancia de 110 mil euros; finalmente en 2010 no hay ajuste.

National Asset Management Agency
Consolidated statement of Comprehensive income

	31/12/2013 excluyendo NARL	31/12/2013 Incluyendo NARL	31/12/2012	31/12/2011	31/12/2010
	€'000	€'000	€'000	€'000	€'000
Profit / (loss) for the year	217,591	211,440	228,496	241,455	(1,179,990)
Movement in cash flow hedge reserve before tax	256,012	256,012	(439,821)	(338,689)	77,554
Movement in available for sale reserve before tax	(4,127)	(4,127)	2,297	110	0
Income tax relating to components of other comprehensive income	(65,134)	(65,134)	107,451	68,884	0
Other comprehensive (loss) / income for the year net of tax	186,751	186,751	(330,073)	(269,695)	77,554
Total comprehensive loss for the year	404,342	398,191	(101,577)	(28,240)	(1,102,436)
Total comprehensive loss attributable to: Owners of the Group Non-controlling interests	404,342	398,191	(101,577)	(28,240)	(1,051,436) (51,000)

BIBLIOGRAFÍA:

- Annual Statement 2015 Section 53 Available from: https://www.nama.ie/fileadmin/user_upload/NA-MAAnnualStatement2015.pdf. [2 June 2015]
- Beesley, A 2010, 'Milestone for NAMA on a long and difficult road', *The Irish Times* 27 February, p. 15.
- Carswell, S 2011: *Anglo Republic Inside the Bank that Broke Ireland*, Penguin Ireland.
- Del Valle Villar, J.M. y Garvey, AM 2014, Informe sobre la República de Irlanda 2014: políticas. En: *El impacto de la gran crisis mundial sobre el derecho del trabajo y de la seguridad social: su incidencia en España, Europa y Brasil: 2008-2014*, Atelier, Barcelona, 811-839.
- Central Statistics Office Ireland. Key short-term economic indicators. Available from: <http://www.cso.ie/indicators/Maintable.aspx>. [2 June 2015]
- EUROPEAN COMMISSION DECISION: Establishment of a National Asset Management Agency (NAMA): Asset relief scheme for banks in Ireland. European Union Decision number N725/2009/Ireland.
- Ireland World Investments. Available from: <http://www.irelandi.com/home/nama.245.html>. [2 June 2015]
- Lynch, S 2010, 'Honohan says banks will need more capital', *The Irish Times* 3 March, p.14.
- NAMA passes half-way point for redeeming its Senior Debt. Available from: <https://www.nama.ie/about-us/news/news-detailed-view/news/nama-passes-half-way-point-for-redeeming-its-senior-debt/>. [2 June 2015]

PERSPECTIVA JURÍDICA

LA PROTECCIÓN DEL DEUDOR EN DERECHO CIVIL IRLANDÉS Y ESPAÑOL: LA INFLUENCIA DE LA CRISIS FINANCIERA EN EL ÁMBITO PRIVADO

MARÍA VICTORIA JIMÉNEZ MARTÍNEZ
Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil
Universidad de Alcalá

SUMARIO

1. Introducción. –2. Las medidas normativas adoptadas en España. –3. Las medidas normativas adoptadas en la República de Irlanda. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito privado, la crisis económica que desde el año 2007 afecta a Irlanda y España, tiene como punto en común la situación precaria en la que se han encontrado muchos deudores hipotecarios, que no han podido hacer frente a la devolución de las cantidades prestadas por las entidades financieras para la adquisición de su vivienda.

Tanto en España como en la República de Irlanda se ha producido el fenómeno de la denominada “burbuja inmobiliaria”¹, por virtud de la cual las entidades financieras facilitaban a los particulares el crédito para la adquisición de un inmueble, en unas ocasiones para convertirlo en su residencia habitual, pero en otras muchas ocasiones con la esperanza de venderlo rápidamente en la búsqueda de una ganancia rápida y especulativa². Sin embargo, en el momento del comienzo de la crisis se demostró que muchos bienes inmuebles carecían del valor atribuido en la tasación hipotecaria y que no se había realizado un correcto estudio de la solvencia del deudor³. Real-

¹ MURPHY, FINBARR, habla de “*plain vanilla property bubble*”, en su artículo “The Financial Crisis in Ireland and the Use of the State Aid Rules by the Eu Commission: Observations” en *European State Aid Law Quarterly*: ESTAL., p.4. Consulta <http://vlex.com/vid/the-ireland-aid-commission-501849142>

² MADRID PARRA, A.: “Respuestas jurídicas a la crisis financiera de 2008”, en *Cuadernos de Derecho y Comercio*, nº 57, p. 2. Consulta <http://vLex.com/vid/415871662>.

³ Se apunta que en Irlanda, aunque esto también se puede aplicar en España, las entidades financieras ofrecían el 100 por ciento de la cantidad a financiar por el deudor para la adquisición de su vivienda sin ningún tipo de restricción. MURPHY, FINBARR “The Financial Crisis (...)”, loc. cit., p.1. K.P.V O’SULLIVAN, KENNEDY, T.: “What caused de Irish banking crisis?”, en *Journal of Financial Regulation and Compliance*, Núm. 18-3, Julio 2010.p. 9. Consulta <http://vlex.com/vid/354512506>.

mente, las entidades financieras obtenían sus beneficios de la tramitación y gestión de los préstamos hipotecarios⁴, sin realizar un estudio exhaustivo de la solvencia económica del deudor, pues en cualquiera de los casos existía la certeza sobre la revalorización del inmueble⁵.

Sin embargo, el panorama cambia en España y en Irlanda en el momento en que comienzan a producirse impagos por los deudores hipotecarios, quienes se vieron afectados por un proceso de ejecución hipotecaria que en última instancia suponía la pérdida de su vivienda⁶. A este panorama, hay que añadir el descenso en el valor de los inmuebles hipotecados por debajo del importe principal del préstamo solicitado (*undewater homes*), lo que suponía que el dinero obtenido por la enajenación de la vivienda en pública subasta no era suficiente para satisfacer al acreedor hipotecario en su derecho de crédito. Así, el deudor hipotecario se encontraba sin inmueble y con una deuda que pagar⁷.

De la posibilidad que se produjera esta situación ya alertaban las Instituciones de la Unión Europea en el *Libro Blanco sobre integración de los mercados hipotecarios de la Unión Europea*, aprobado el 18 de diciembre de 2007, en el que instaban a las entidades financieras a realizar una concesión responsable de préstamos hipotecarios, evaluando la solvencia económica del deudor y su capacidad de devolución del préstamo concedido. Sin embargo, parece que estas recomendaciones no fueron seguidas por los países de la Unión Europea, especialmente España e Irlanda.

En definitiva, en este trabajo trataré de analizar las medidas normativas adoptadas en Irlanda y España para proteger al deudor en un panorama de crisis financiera, teniendo en cuenta que el contrato de préstamo es un contrato privado, cuya novación va a depender de la voluntad de las partes⁸, o en mayor medida de la voluntad de una de las partes⁸ (el acreedor hipotecario), al calificarse este contrato como contrato de adhesión.

2. LAS MEDIDAS NORMATIVAS ADOPTADAS EN ESPAÑA.

En primer lugar, he de señalar que en líneas generales, las medidas adoptadas en España para proteger al deudor, han estado orientadas particularmente a la protección de aquellos deudores hipotecarios que como consecuencia de su difícil, situación económica no han podido hacer frente a la devolución del préstamo concedido. Por tanto, y a diferencia de lo que ha ocurrido en Irlanda, el legislador español ha focalizado su atención en un tipo específico de deudor, el deudor hipotecario, manteniendo sin cambios el régimen de responsabilidad universal, para el resto de las personas físicas que se encuentren en una situación de sobreendeudamiento. Sin embargo, recientemente esta tendencia ha cambiado con la aprobación del Real Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, que ha impulsado una solución más general a los problemas de sobreendeudamiento familiar.

⁴ MADRID PARRA, A.: “Respuestas jurídicas (...)”, loc., cit., p. 3

⁵ Esta idea también la apunta SPOONER cuando menciona la ausencia de requisitos a cumplir por parte de las entidades financieras irlandesas en el análisis de solvencia de los solicitantes de los préstamos hipotecario. SPOONER, J. “Long Overdue: What the Belated Reform of Irish Personal Insolvency Law Tells Us About Comparative Consumer Bankruptcy”, en *The American Bankruptcy Law Journal*, -Vol. 86 núm. 2, abril 2012, p.10. Consulta.<http://vlex.com/vid/reform-irish-insolvency-tells-bankruptcy-421050270>. En España, DÍAZ FRAILE, J.M.: “Limitación de la responsabilidad hipotecaria: revisión de la ejecución hipotecaria y de la dación en pago en el contexto de la actual crisis económica”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 735, 2013, p. 114.

⁶ Entre las causas que se exponen en el origen de estos múltiples impagos hay que citar, la pérdida de los empleos y el incremento de los intereses aparejados a la deuda. MADRID PARRA, A.: “Respuestas jurídicas (...)”, loc., cit., p. 17

⁷ La doctrina está de acuerdo en considerar que, entre otros factores, se llega a esta situación en ambos países por una falta de regulación y supervisión tanto por parte de las instituciones públicas de control, como por parte de las entidades de autosupervisión o auditoría. MADRID PARRA, A.: “Respuestas jurídicas (...)”, loc., cit., p. 2. DÍAZ FRAILE, J.M.: “Limitación de la responsabilidad hipotecaria (...)”, loc., cit. P. 115.K.P.V O’SULLIVAN, KENNEDY, T. “What caused (...)”, loc., cit. p. 10

⁸ MADRID PARRA, A.: “Respuestas jurídicas (...)”, loc., cit., p. 18

La primera medida adoptada por España para hacer frente a las consecuencias derivadas de la crisis económica motivada por las hipotecas *subprime* consistió en la modificación de la regulación del sistema hipotecario español. Así, se aprueba la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, que modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de *Regulación del Mercado Hipotecario*⁹, con la intención de controlar el enorme incremento que había experimentado el mercado español de cédulas hipotecarias y de propiciar el correcto funcionamiento de dicho mercado.

Efectivamente, desde el año 1981 y hasta el año 2006, el mercado hipotecario español experimenta un importante desarrollo motivado fundamentalmente por el incremento del mercado inmobiliario; el aumento en el importe concedido por la entidad financiera para la financiación del inmueble (hasta el 70 por ciento); el alargamiento del plazo de amortización del crédito concedido y por el descenso de los tipos de interés. En definitiva, esto supuso una mejora sensible en las condiciones de acceso al crédito hipotecario, con independencia de que los precios de las viviendas se incrementaran constantemente¹⁰. No obstante, en el año 2006 aparecen una serie de indicadores que justificarían la necesidad de aprobar una ley que modificara el mercado hipotecario¹¹. En primer lugar, se produce una subida de los tipos de interés¹²; asimismo, la cantidad de los ingresos de la unidad familiar destinada al pago del crédito hipotecario se incrementa paulatinamente¹³, lo cual provoca una situación de sobreendeudamiento y finalmente, la gran proliferación de los créditos hipotecarios a interés variable.

La Ley de 7 de diciembre de 2007 contempla dos tipos de medidas referidas a la situación de insolvencia en la que se colocaban los deudores hipotecarios por el impago de sus créditos. En primer lugar, introduce la posibilidad de realizar una reestructuración de la deuda hipotecaria mediante la modificación de las condiciones financieras del préstamo hipotecario, bien, aumentando su plazo de amortización o bien permitiendo la existencia de periodos de carencia de la amortización del capital¹⁴ y asimismo, prevé la posibilidad de modificar el tipo de interés pactado. En definitiva, se busca una disminución de la cuota que debe pagar el deudor hipotecario a la entidad financiera. En cualquier caso, lo verdaderamente importante de estas modificaciones se encuentra en que la ley reconoce expresamente el carácter modificativo y no extintivo de la novación de las condiciones del préstamo, lo cual supone en última instancia que la hipoteca novada conserve su rango hipotecario inicial¹⁵.

En segundo lugar, cuando la finca hipotecada fuere la vivienda habitual, la Ley de 7 de diciembre de 2007 otorga al deudor hipotecario la posibilidad, aun sin el consentimiento del acreedor, de liberarse de la deuda contraída con la entidad bancaria y liberar a la finca hipotecada de su ejecución, pagando la suma debida, mediante la consignación de las cantidades requeridas. Liberado un bien por primera vez, podrá liberarse en segunda o ulteriores ocasiones siempre que, al menos, medien cinco años (actualmente el plazo se ha reducido a 3 años)¹⁶ entre la fecha de la liberación y la del requerimiento de pago judicial o extrajudicial efectuada por el acreedor¹⁷.

⁹ BOE núm. 294, de 8 de diciembre de 2007.

¹⁰ DÍAZ FRAILE, J.M.: "Limitación de la responsabilidad hipotecaria (...)", loc., cit. P. 117.

¹¹ Seguimos en este punto a DÍAZ FRAILE, J.M.: "Limitación de la responsabilidad hipotecaria (...)", loc., cit. P. 119

¹² Si bien en el año 2005 el Euribor se coloca en el 2,10 por 100, en el año 2008 se incrementa hasta el 5,86 por ciento

¹³ En el año 2008, las familias destinan el 47 por ciento de sus ingresos al pago de la cuota de devolución del préstamo hipotecario.

¹⁴ Modifica el artículo 4 de la Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios.

¹⁵ DÍAZ FRAILE, J.M.: "Limitación de la responsabilidad hipotecaria (...)", loc., cit. P. 140.

¹⁶ El artículo 693 redactado por el apartado trece del artículo 7 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social reduce a 3 años el plazo que hay que esperar para poder liberar de nuevo el bien inmueble, mediante la consignación de las cantidades debidas.

¹⁷ Modificación del artículo 693 de la Ley de Enjuiciamiento civil.

Estos cambios legislativos no surtieron los efectos deseados y se tuvieron que articular otras medidas, dirigidas a evitar un desmoronamiento del sistema financiero español y cuya urgente necesidad justificó que se adoptaran utilizando la figura del Decreto- Ley. De entre todas estas medidas me centraré en las que tienen como objeto la protección del deudor hipotecario, si bien alguna de ellas también afectan al usuario de las instituciones financieras, obligando a las mismas a garantizar una cuantía determinada (100.000 euros) de sus depósitos¹⁸.

A continuación, se aprueba el Real Decreto 975/2008, de 28 de noviembre, *sobre medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y acceso a la vivienda*¹⁹. Este Reglamento introduce una serie de medidas de apoyo financiero público en favor de los desempleados y los autónomos consistentes en una moratoria temporal y parcial en el pago de sus préstamos hipotecarios²⁰, cuando han sido contratados para la adquisición de su vivienda habitual. En todo caso, la aplicación de estas medidas exigirá el previo acuerdo entre el interesado y la entidad de crédito acreedora.

Las medidas de apoyo financiero establecidas por este Reglamento consisten en la cobertura de un máximo del 50 por ciento del importe de las cuotas mensuales que se devengaran por el préstamo hipotecario entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2010, con un límite máximo de 500 euros mensuales. Las cantidades objeto de las medidas financieras deberán ser compensadas a partir de 1 de enero de 2011 mediante su prorrateo entre las mensualidades que resten para la satisfacción total del préstamo hipotecario con un límite máximo de 10 años. Sin embargo, el inicio del periodo el prorrateo de estas cantidades no abonadas por el deudor se aplazó hasta el 1 de marzo de 2012 y se amplió el límite máximo a 15 años²¹.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, *de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo*²² elevó el umbral de la cantidad inembargable en los casos en los que el deudor no pudiera pagar completamente su deuda con el precio obtenido por su vivienda tras la ejecución hipotecaria (art. 15). En este Real Decreto-Ley se regulan los supuestos en los que el valor de la vivienda habitual ha disminuido tanto que la cantidad obtenida por su venta en pública subasta no es suficiente para satisfacer el derecho de crédito garantizado de la entidad financiera.

En España, al igual que en la mayoría de los países europeos, entre ellos Irlanda, rige el principio de la responsabilidad patrimonial universal del deudor (art. 1911 Cc)²³ y este principio no desaparece cuando estamos en presencia de una obligación garantizada con un derecho real de hipoteca (art. 105 de la ley Hipotecaria)²⁴. No obstante, las partes pueden pactar que la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la hipoteca quede limitada al bien garantizado (artículo 140 de la Ley Hipotecaria)²⁵, limitando así el principio de responsa-

¹⁸ Así el Real Decreto ley 1642/2008, de 10 de octubre por el que se fijaban los importes garantizados en las entidades bancarias elevaba el importe de los depósitos garantizados de 20.000 a 100.00 euros. Si bien la mayor parte de los países de la Unión Europea, coinciden el la misma cuantía de los depósitos garantizados, en la República de Irlanda se va un poco más allá, puesto que se obliga a garantizar desde el año 2008 el cien por cien de los depósitos.

¹⁹ BOE núm 290, de 2 de diciembre de 2008

²⁰ DÍAZ FRAILE, J.M.: "Limitación de la responsabilidad hipotecaria (...)", loc., cit. P. 142

²¹ Real Decreto 97/2009, de 6 de febrero. BOEnúm. 33 de 7 de Febrero de 2009.

²² BOE núm. 89, de 13 de marzo de 2010; corrección de errores en BOE núm. 93, de 17 de abril de 2010, y en BOE núm. 95, de 20 de abril de 2010.

²³ El artículo 1911 Cc dispone que "Del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes presentes y futuros"

²⁴ Así lo establece el artículo 105 de la ley Hipotecaria "La hipoteca podrá constituirse en garantía de toda clase de obligaciones y no alterará la responsabilidad personal ilimitada del deudor que establece el artículo 1.911 del Código Civil.

²⁵ El artículo 140 de la Ley Hipotecaria establece que "No obstante lo dispuesto en el artículo 105, podrá válidamente pactarse en la escritura de constitución de la hipoteca voluntaria que la obligación garantizada se haga solamente efectiva sobre los bienes hipotecados. En este caso la responsabilidad del deudor y la acción del acreedor, por virtud del préstamo hipotecario, quedarán limitadas al importe de los bienes hipotecados, y no alcanzarán a los demás bienes del patrimonio del deudor".

bilidad universal. Por lo tanto, si no existe pacto y la cantidad debida por el deudor tras la ejecución de su vivienda no fuera suficiente para pagar su deuda con la entidad financiera, el acreedor puede dirigirse contra el resto de su patrimonio presente o futuro para satisfacer su derecho de crédito. En consecuencia, el artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Civil permite el embargo del resto de los bienes del deudor por las cantidades adeudadas. Para estos supuestos, el artículo 15 del Real Decreto Ley de 9 de abril establece que la cantidad inembargable se incrementará en un 10 por ciento del salario mínimo interprofesional y además en otro 20 por ciento por cada miembro del núcleo familiar²⁶ que no disponga de ingresos propios regulares, salario ni pensión²⁷.

Otra novedad legislativa aprobada para paliar los efectos negativos del sobreendeudamiento familiar, aparece en el artículo 29²⁸ de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de *Economía Sostenible*²⁹. Este precepto establece dos tipos de medidas para proteger al destinatario del préstamo hipotecario. En primer lugar, impone a las entidades financieras un canon de responsabilidad en la concesión de créditos y les obliga a que evalúen la solvencia del potencial prestatario, sobre la base de una información suficiente bien facilitada por el solicitante, bien extraída de la consulta de ficheros automatizados de datos. Se trata en definitiva de velar por la calidad de los créditos concedidos³⁰.

Asimismo, este artículo 29 obliga a las entidades de crédito a facilitar a los consumidores, de manera accesible y, en especial, a través de la oportuna información precontractual, las explicaciones adecuadas para que puedan evaluar si todos los productos bancarios que les ofrecen, en particular los depósitos a plazo y los créditos o préstamos hipotecarios o personales, se ajustan a sus intereses, necesidades y a su situación financiera³¹.

Posteriormente, se aprueba el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de *medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*³². La propia Exposición de Motivos fundamenta la necesidad de las medidas adoptadas en la protección económica, social y jurídica de la familia en un momento de dificultades económicas y en especial de aquellas familias que han perdido su vivienda habitual en un proceso de ejecución hipotecaria.

El Real Decreto-Ley articula dos tipos de medidas destinadas a las personas que se encuentran en esta situación económica desfavorable y que han perdido su vivienda en un proceso de ejecución hipotecaria. En primer lugar, con el fin de moderar el impacto negativo de la crisis económica sobre los ciudadanos más vulnerables y, en particular, sobre aquellos con cargas familiares, se eleva el umbral de inembargabilidad cuando el precio obtenido por la venta de la

²⁶ A estos efectos, se entiende por núcleo familiar, el cónyuge o pareja de hecho, los ascendientes y descendientes de primer grado que convivan con el ejecutado. Los salarios, sueldos, jornales, retribuciones o pensión

²⁷ Es preciso señalar que este artículo 15 actualmente se encuentra derogado por la disposición derogatoria del R.D.-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Este Real Decreto Ley ha incrementado el umbral de la inembargabilidad, tal y como veremos más adelante.

²⁸ El número 2 del artículo 29 ha sido derogado por la letra f) de la disposición derogatoria de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (B.O.E. 27 junio de 2014).

²⁹ BOE núm. 55, de 5 de marzo, de 2011

³⁰ MADRID PARRA, A.: "Respuestas jurídicas (...)", loc., cit., p. 82

³¹ Este precepto legal se encuentra actualmente desarrollado por la Orden EHA 2899/2011, de 28 de octubre, del Ministerio de Economía y Hacienda, de Transparencia y Protección del Cliente de Servicios Bancarios. BOE núm. 261, de 29 de octubre de 2011.

³² BOE núm. 161, de 7 de julio de 2011; corrección de errores en BOE núm. 167, de 13 de julio. Esta es la norma por la que se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico los acuerdos adoptados en el seno del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 (Pacto por el *Europlus*).

vivienda habitual hipotecada en un procedimiento de ejecución hipotecaria sea insuficiente para cubrir el crédito garantizado. En estos casos, se eleva el mínimo inembargable hasta el 150% del salario mínimo interprofesional y un 30% adicional por cada familiar de su núcleo que no perciba ingresos superiores a dicho salario mínimo interprofesional. Así, observamos como se incrementa por segunda vez el mínimo inembargable, modificando el Real Decreto -Ley 6/2010 de 9 de abril.

En segundo lugar, se modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil para garantizar que, en caso de producirse una ejecución hipotecaria por impago, los deudores reciban una contraprestación adecuada por el inmueble, que les permita anular o reducir al máximo la deuda remanente. Esta medida se justifica por la sobrevaloración que habían sufrido los bienes inmuebles en el momento álgido de la burbuja inmobiliaria y en la posterior depreciación de su valor que en múltiples casos era inferior a la cantidad prestada al deudor por la entidad financiera y garantizada con el propio bien inmueble.

Para ello, se prevé que la adjudicación al acreedor en subasta de un inmueble hipotecado como consecuencia de una ejecución, se realice por un precio nunca inferior al 60% del valor de tasación. Se establece, por tanto, un límite equilibrado, impidiéndose cualquier adjudicación al acreedor inferior al 60% del valor de tasación, independientemente de la cuantía de la deuda total, y ello con el fin de evitar el despojo del deudor.

Finalmente, al objeto de mejorar la eficacia de las subastas permitiendo una mayor concurrencia de pujas y, por ende, posibilitando la fijación de un precio más justo, se reduce hasta el 20% el depósito exigido a los postores para participar en una subasta.

A continuación, se aprueba el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, *de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos*³³, con la finalidad de incentivar el pacto entre la entidad financiera y el deudor hipotecario para la refinanciación de la deuda en los casos en los que el deudor tenga extraordinarias dificultades para atender su pago. Si ello no fuera posible, se prevé que el deudor hipotecario, que puede perder su vivienda habitual en un proceso de ejecución hipotecaria, pueda satisfacer su deuda utilizando el mecanismo de la dación en pago de su vivienda o si la pérdida fuera inevitable, se obliga al acreedor hipotecario al arrendamiento forzoso de la vivienda, para que el deudor pueda continuar residiendo en su casa.

Las medidas previstas en este Real Decreto-Ley no son de aplicación general, sino que sólo afectan a los contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria cuyo deudor se encuentre situado en el umbral de exclusión³⁴. Asimismo, se aplicarán igualmente a los fiadores

³³ BOE núm. 60, de 10 de marzo de 2012

³⁴ Actualmente, la definición de los colectivos que se encuentran en el umbral de exclusión, se realiza por el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero. Así, se encontrarán en el umbral de exclusión los deudores hipotecarios en los que concurren las siguientes condiciones: Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual de catorce pagas. Este límite se puede ampliar hasta cuatro o cinco veces en el caso de la existencia en la unidad familiar de personas discapacitadas. Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, o hayan sobrevenido en dicho período circunstancias familiares de especial vulnerabilidad. Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. Asimismo, se entiende que se encuentran en una circunstancia familiar de especial vulnerabilidad: La familia numerosa; La unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo; La unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años; La unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite de forma permanente, de forma acreditada, para realizar una actividad laboral; El deudor mayor de 60 años.

y avalistas hipotecarios del deudor principal, respecto de su vivienda habitual y con las mismas condiciones que las establecidas para el deudor hipotecario (art. 2)³⁵.

Este Real Decreto- Ley introduce, como gran novedad, el denominado Código de Buenas Prácticas³⁶, cuya adhesión por parte de las entidades financieras es meramente voluntaria³⁷, en cumplimiento del principio de autonomía privada³⁸. Este Código de Buenas Prácticas prevé tres medidas subsidiarias destinadas a ayudar al deudor hipotecario que no puede afrontar los pagos del crédito hipotecario concedido.

En primer lugar, los deudores hipotecarios sin recursos, que no estén inmersos en un proceso de ejecución hipotecaria, podrán solicitar y obtener de la entidad acreedora la reestructuración de su deuda hipotecaria al objeto de alcanzar la viabilidad a medio y largo plazo de la misma. A estos efectos, se entenderá por plan de reestructuración inviable aquel que establezca una cuota hipotecaria mensual superior al 50 por cien de los ingresos que perciban conjuntamente todos los miembros de la unidad familiar³⁹. Si el plan de reestructuración de la deuda fuera inviable dada la situación económico financiera del deudor, éste podrá solicitar una quita en el capital pendiente de amortización. Esta quita podrá ser aceptada o no por la entidad financiera de forma discrecional. En este sentido, el Real Decreto-Ley no establece criterios que orienten al deudor sobre el contenido de la decisión a tomar por la entidad financiera.

Y finalmente, si ninguna de las medidas anteriores fuese viable, el deudor hipotecario podrá solicitar la dación en pago de su vivienda habitual. En estos casos la entidad estará obligada a aceptar la entrega del bien hipotecado por parte del deudor, a la propia entidad o tercero que ésta designe, quedando definitivamente cancelada la deuda. En cualquier caso, la dación en pago supondrá la cancelación total de la deuda garantizada con hipoteca y de las responsabilidades personales del deudor y de terceros frente a la entidad, por razón de la misma deuda. En este sentido, el Real Decreto Ley de 9 de marzo 2012 otorga eficacia solutoria a esta dación en pago.

Se trata, por tanto, de una medida que introduce la dación en pago para las familias que se encuentran en una situación de precariedad económica. Excepciona en este punto el régimen de responsabilidad, vigente en nuestro derecho, de doble garantía real y personal, tal y como establece el artículo 105 de la Ley Hipotecaria. No obstante, esta dación en pago actúa de forma subsidiaria, puesto que solo servirá para satisfacer la deuda, si no fuera posible la reestructuración de la misma, tras negociaciones con el banco.

³⁵ La ampliación del ámbito de aplicación del Real Decreto ley a avalistas y fiadores se introdujo por *la disposición final decimocuarta de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (B.O.E. núm 116, de 27 de junio).

³⁶ El contenido actual del Código de Buenas Prácticas se encuentra actualmente redactado conforme a lo establecido por el Real Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero.

³⁷ Vid., la Resolución de 7 de abril de 2015 de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica la lista de entidades que han comunicado su adhesión al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. (BOE. núm. 101 de 28 de abril de 2015).

³⁸ Una vez que la entidad financiera se adhiere al contenido del Código de Buenas Prácticas, su cumplimiento es obligatorio, por lo que para verificar este grado de cumplimiento se prevé en el Real Decreto Ley de 2012 la creación de una Comisión de Control sobre el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas. Vid., el último informe realizado por la Comisión de Control del seguimiento del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual del Ministerio de Economía y Competitividad (*V Informe de la Comisión de Control sobre el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda*).

³⁹ Modificación introducida por el apartado ocho del artículo 8 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (B.O.E. núm 116, de 15 de mayo de 2013). Inicialmente, el se consideraba que era inviable el plan de reestructuración que estableciera una cuota hipotecaria mensual superior al 60 por cien de los ingresos que perciban conjuntamente todos los miembros de la unidad familiar.

En aquellos casos en los que la pérdida de la vivienda habitual se ha producido finalmente, el Real Decreto- Ley articula un régimen de arrendamiento forzoso de la misma en favor del ejecutado por un plazo de dos años, satisfaciendo una renta anual del 3 por cien del importe total de la deuda en el momento de la dación. Sin embargo, este derecho no existe al margen de la dación en pago, regulada en el Real Decreto Ley, y ello, deja sin protección a todos aquellos deudores que han perdido su vivienda en un proceso de ejecución hipotecaria, pero que no se hallan en su ámbito de aplicación⁴⁰.

En cualquier caso, la dación en pago del bien objeto de hipoteca al acreedor, como mecanismo de extinción del crédito garantizado, puede extenderse a todos los deudores hipotecarios (y no solo a los carentes de recursos) siempre que se pacte en la escritura de constitución de la hipoteca al albor del principio de autonomía privada (art. 1255 CC). En este sentido, se requiere no solo la voluntad del deudor sino también el consentimiento del acreedor, ya que la deuda hipotecaria no es una obligación alternativa (art. 1131 CC) y además el deudor no puede obligar al acreedor a que reciba una cosa diferente de la pactada (art. 116 Cc)⁴¹.

Este Real Decreto Ley ha sido modificado por la Ley 1/2013, de 14 de mayo de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social⁴², por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas⁴³ y el Real Decreto Ley de 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social⁴⁴.

La Ley 1/2013, de 14 de mayo, *de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social* continua introduciendo reformas en el mercado hipotecario para aliviar los problemas de sobreendeudamiento que atraviesan determinadas familias, cuyos recursos se han reducido drásticamente como consecuencia de la crisis y que contrataron un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual. La propia Ley manifiesta en su Exposición de Motivos que si bien la tasa de morosidad en nuestro país es baja, hay que tener muy presente el drama social que supone, para cada una de las personas o familias que se encuentran en dificultades para atender sus pagos, la posibilidad de que, debido a esta situación, lleguen a perder su vivienda habitual. Por ello, el legislador ha considerado preciso avanzar en el marco de protección a los deudores que, a causa de la crisis han visto alterada su situación económica o patrimonial.

Entre las medidas introducidas por esta Ley de 14 de mayo cabe destacar la suspensión inmediata y por un plazo de dos años desde su entrada en vigor (actualmente el plazo de lanzamiento se ha ampliado a cuatro años)⁴⁵ de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión⁴⁶. Esta medida, con carácter excepcional y temporal,

⁴⁰ CARRASCO PERERA, A.: "Hipotecas y desahucios bajo el umbral de la subsistencia", en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, de parte Tribuna, núm. 842/2012. P. 2. BIB 2012/891.

⁴¹ DÍAZ FRAILE, J.M.: "Limitación de la responsabilidad hipotecaria (...)", loc., cit. P. 152. En el mismo sentido, BELINCHÓN ROMO, M.R.: "La protección del deudor hipotecario", en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6/2012 de mayo. BIB 2012/2855, p. 2.

⁴² BOE núm. 116, de 15 de mayo de 2013.

⁴³ BOE núm. 153 de 27 de Junio de 2013.

⁴⁴ BOE núm. 51 de 28 de Febrero de 2015

⁴⁵ La ampliación de la moratoria en el plazo de los lanzamientos se produce como consecuencia de lo dispuesto por el artículo 3 del Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Así, la moratoria en el lanzamiento de su vivienda habitual de personas incluidas en los colectivos especialmente vulnerables, se producirá a partir de 15 de mayo de 2017.

⁴⁶ La suspensión de los lanzamientos afectará a las personas que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad. Actualmente, la definición de la situación de especial vulnerabilidad la establece el artículo 1 de esta ley 1/2013 redactado conforme al artículo 3 del R.D.-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Vid., nota 33.

afecta a cualquier proceso judicial de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial por el cual se adjudique al acreedor la vivienda habitual de personas pertenecientes a los colectivos más desfavorecidos. En estos casos, la Ley, sin alterar el procedimiento de ejecución hipotecaria, impide que se proceda inmediatamente al lanzamiento que culminaría con el desalojo de las personas. En definitiva, se pretende que durante este período de suspensión los deudores hipotecarios especialmente vulnerables puedan superar su precaria situación económica.

Para estos deudores especialmente vulnerables se prevé además que la deuda que no haya podido ser cubierta con la vivienda habitual no devengue más interés de demora que el resultante de sumar a los intereses remuneratorios un dos por cien sobre la deuda pendiente.

Por otra parte, especialmente relevante es el hecho de que, para las hipotecas constituidas sobre vivienda habitual, se limitan los intereses de demora que pueden exigir las entidades de crédito a tres veces el interés legal del dinero. Además, se prohíbe expresamente la capitalización de estos intereses y se establece que, en caso de que el resultado de la ejecución fuera insuficiente para cubrir toda la deuda garantizada, dicho resultado se aplicará en último lugar a los intereses de demora, de tal forma que se permita en la mayor medida posible que el principal deje de devengar interés.

Asimismo se fortalece el régimen de venta extrajudicial de bienes hipotecados, siempre que se hubiera pactado en la escritura de constitución de la hipoteca⁴⁷. En esta venta extrajudicial se introduce la posibilidad de que el Notario bien pueda suspender el procedimiento cuando las partes acrediten que se ha solicitado al órgano judicial que dicte resolución decretando la improcedencia de dicha venta, por existir cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario, o bien puede decidir su continuación sin la aplicación de las cláusulas abusivas. Además, se faculta expresamente al Notario para que advierta a las partes de que alguna cláusula del contrato puede ser abusiva⁴⁸.

Por otra parte, esta Ley introduce modificaciones en el proceso de ejecución hipotecaria con la finalidad de garantizar la protección los derechos e intereses del deudor hipotecario. En particular, como medida de gran relevancia, se establece la posibilidad de que si tras la ejecución hipotecaria de una vivienda habitual aún quedara deuda por pagar, durante el procedimiento de ejecución dineraria posterior se podrá condonar parte del pago de la deuda remanente, siempre que se cumpla con ciertas obligaciones de pago. Además, se permite que el deudor participe de la eventual revalorización futura de la vivienda ejecutada.

Se introduce, por primera vez en el procedimiento de subasta, la obligación de que el valor de tasación la vivienda habitual subastada no pueda ser inferior al 75 por cien del valor de tasación que sirvió para conceder el préstamo. Además, en caso de que la subasta concluyera sin postor alguno, se incrementan los porcentajes de adjudicación del bien a la entidad bancaria, que se elevaría del 60 por cien hasta un máximo del 70 por cien.

Por otra parte, esta Ley modifica también del procedimiento ejecutivo a efectos de que, de oficio o a instancia de parte, el órgano judicial competente pueda apreciar la existencia de cláu-

⁴⁷Hasta esta Ley de 2013, el procedimiento de venta extrajudicial estaba regulado fundamentalmente en el Reglamento Hipotecario. La gran novedad, por tanto, consiste en elevar de rango las disposiciones que regulan la venta extrajudicial, con lo que se refuerza la legalidad del procedimiento

⁴⁸ Dichas modificaciones se adoptan como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, dictada en el asunto por el que se resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Barcelona respecto a la interpretación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993. Básicamente, el Tribunal de Justicia estableció en esta sentencia que el ordenamiento jurídico español no respetaba el contenido de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

sulas abusivas en el título ejecutivo y, como consecuencia, decretar la improcedencia de la ejecución o, en su caso, su continuación sin aplicación de aquéllas consideradas abusivas⁴⁹.

Por último, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, tanto en lo que afecta al ámbito de aplicación, como en lo relativo a las características de las medidas que pueden ser adoptadas. En este sentido, como hemos visto, el Real Decreto se extiende también se aplica a los avalistas hipotecarios respecto de su vivienda habitual y con las mismas condiciones que las establecidas para el deudor hipotecario y se redefine el concepto de umbral de exclusión⁵⁰.

Adicionalmente, esta Ley incluye un mandato al Gobierno para que emprenda inmediatamente las medidas necesarias para impulsar, junto con el sector financiero, la constitución de un fondo social de viviendas destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario. Este fondo debiera movilizar un amplio parque de viviendas, propiedad de las entidades de crédito, en beneficio de aquellas familias que sólo pueden acceder a una vivienda en caso de que las rentas se ajusten a la escasez de sus ingresos.

Por último y para finalizar, se ha aprobado recientemente el Real Decreto Ley de 1/2015, de 27 de febrero, de *mecanismo de segunda oportunidad*⁵¹, que mediante una modificación de la Ley 2/2003, de 9 de julio, Concursal⁵² incorpora a nuestro ordenamiento jurídico una medida de exoneración de deuda a los concursados de buena fe, cuando al finalizar el concurso no han satisfecho a todos los acreedores. En este sentido, el Real Decreto-Ley justifica la reforma en la necesidad de que una persona física, a pesar de un fracaso económico empresarial o personal, tenga la posibilidad de encarrilar nuevamente su vida e incluso de arriesgarse a nuevas iniciativas, sin tener que arrastrar indefinidamente una deuda que nunca podrá satisfacer. Modula así la aplicación del principio de la responsabilidad universal del 1911 Cc y extiende la aplicación de las medidas destinadas a evitar el sobreendeudamiento de las personas físicas a todos los deudores y no solo a los deudores hipotecarios⁵³.

Desde el punto de vista de la protección del deudor persona física, el Título I del Real Decreto Ley contempla tres bloques de medidas destinadas a proteger al deudor insolvente. En primer lugar, introduce por primera vez en nuestro ordenamiento jurídica un verdadero mecanismo de segunda oportunidad para los deudores insolventes y extiende a los deudores personas físicas, que no sean empresarios, la posibilidad de alcanzar acuerdos extrajudiciales con sus acreedores, mediante un procedimiento simplificado. En segundo término, se mejora también el «Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. Por último, se amplía por un plazo adicional de dos años la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables contenido en

⁴⁹ Dicha modificación se adopta como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, dictada en el asunto, por la que se resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Barcelona respecto a la interpretación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993.

⁵⁰ Se entenderá que se encuentra en el umbral de exclusión el deudor hipotecario cuya unidad familiar percibe inferiores a tres veces el IPFREM, con casos en los que puede llegar a cuatro y cinco veces; Que, en los cuatro años anteriores, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, o hayan sobrevenido en dicho período circunstancias familiares de especial vulnerabilidad; Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50% de los ingresos netos de la unidad familiar (en ciertos casos el 40%).

⁵¹ BOE núm. 51 de 28 de febrero de 2015.

⁵² BOE núm. 164, de 10 de julio de 2003.

⁵³ Ya fue objeto de crítica la ausencia de protección a las familias insolventes por parte de la Ley Concursal. Vid. CUENCA CASAS, M.: “Insolvencias familiares ante situaciones de crisis económica. Una asignatura pendiente de la Ley Concursal”, en *Actualidad Jurídica Aranzad*, núm.762/2008 parte Opinión. BIB 2008\2329.

la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, así como el colectivo que puede beneficiarse de esta medida. Así, como hemos señalado anteriormente, los lanzamientos se ejecutarán a partir del 15 de mayo de 2017.

Este Real Decreto Ley de 2015 introduce en la ley Concursal un nuevo artículo (art. 178 bis.) que establece en el marco del procedimiento concursal, un régimen de exoneración de deudas para los deudores personas físicas. El sistema de exoneración tiene dos pilares fundamentales: que el deudor sea buena de fe y que se liquide previamente su patrimonio (o que se declare la conclusión del concurso por insuficiencia de masa). Cumplidas las anteriores condiciones, el deudor podrá ver exoneradas de forma automática sus deudas pendientes cuando haya satisfecho en su integridad los créditos contra la masa, los créditos concursales privilegiados y, si no ha intentado un acuerdo extrajudicial de pagos, el 25 por ciento de los créditos concursales ordinarios. Alternativamente, cuando no hayan podido satisfacer los anteriores créditos y siempre que acepte someterse a un plan de pagos durante los 5 años siguientes, el deudor podrá quedar exonerado provisionalmente de todos sus créditos, excepto los públicos y por alimentos, contra la masa y aquéllos que gocen de privilegio general. Para la liberación definitiva de deudas, el deudor deberá satisfacer en ese período las deudas no exoneradas o realizar un esfuerzo sustancial para ello.

Respecto al Código de Buenas Prácticas para deudores hipotecarios, se amplía el ámbito subjetivo de aplicación, incrementándose el límite anual de renta de las familias beneficiarias, que se calculará con base en el IPREM anual de 14 mensualidades, incluyendo como nuevo supuesto de especial vulnerabilidad que el deudor sea mayor de 60 años e introduciendo una nueva forma de cálculo del límite del precio de los bienes inmuebles adquiridos. Adicionalmente, se introduce la inaplicación definitiva de las cláusulas suelo de aquellos deudores situados en el nuevo umbral de exclusión que las tuvieran incluidas en sus contratos.

Por lo tanto, con la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de las medidas adoptadas por este Real Decreto Ley de 2015 se da un giro a la política legislativa de nuestro país, que ya no trata de solucionar la situación de un concreto deudor sobreendeudado por la devolución de adquisición de su vivienda habitual, sino que introduce en la Ley Concursal una medida de carácter general que exceptiona la aplicación del artículo 1911 del CC y permite que el deudor insolvente pueda ser exonerado del cumplimiento de los créditos insatisfechos.

3. MEDIDAS NORMATIVAS ADOPTADAS POR LA REPÚBLICA DE IRLANDA.

La República de Irlanda experimentó niveles de crecimiento sin precedentes durante el período de auge económico (1997-2007), que le hizo colocarse entre las economías con mayor crecimiento de la Unión Europea. Sin embargo, este crecimiento económico se hizo excesivamente dependiente del sector inmobiliario, que experimentó un incremento considerable⁵⁴. No obstante, esta amplia oferta de inmuebles no fue bastante para mantener constantes los precios y los ciudadanos vieron en este sector una oportunidad de revalorización del capital invertido en el inmueble, lo que dio lugar a la especulación⁵⁵. Durante el período de 2001 a 2008, la proporción de deuda de los hogares irlandeses en relación con la renta disponible aumentó de aproximadamente del 95 por ciento al 208 por ciento⁵⁶. Así, llegamos al año 2008, en el que Irlanda sufrió

⁵⁴ El crecimiento alcanzó su punto máximo en 2006, cuando se construyeron aproximadamente 93.000 viviendas, en comparación con las 38.000 unidades en 1997. Entre el año 2001 y 2007, se incrementaron las viviendas en más de 430.000 unidades. K.P.V O'Sullivan: "What caused (...)", loc., cit., p. 5.

⁵⁵ K.P.V O'SULLIVAN, KENNEDY, T.: "What caused (...)", loc., cit. p. 5.

⁵⁶ SPOONER, J.: "Long Overdue: (...)", loc., cit., p. 3.

su peor crisis financiera hasta la fecha⁵⁷. Por lo que a nosotros nos interesa, esta crisis provoca, a semejanza de lo que ha ocurrido en España, un fuerte descenso de los precios de los bienes inmuebles y un aumento de los impagos de los créditos hipotecarios por parte de los deudores, provocados fundamentalmente por el descenso de los ingresos tras la pérdida del empleo⁵⁸.

La gran apuesta legislativa de este país para afrontar el problema de los deudores como personas físicas⁵⁹ ha sido la aprobación de la Ley de Insolvencia Personal de 26 de diciembre 2012 (*The Personal Insolvency Act, 2012*), que viene a reformar los procedimientos contenidos en la anterior Ley de quiebras de 1988 (*Bankruptcy Act 1988*)⁶⁰. Esta nueva Ley ha incorporado al ordenamiento jurídico irlandés tres nuevos procedimientos extrajudiciales de liquidación y exoneración de deudas para las personas físicas.

Ley de quiebras de 1988 también resultaba de aplicación a los deudores personas físicas, si bien el coste económico del proceso judicial y la lentitud del mismo (además del coste personal) hacían prácticamente inviable que un deudor individual hiciera uso de los procedimientos establecidos en esta ley⁶¹. A diferencia de los tres procedimientos extrajudiciales, introducidos por la Ley de Insolvencia de 2012, la ley de quiebra regula un proceso que en definitiva busca la venta de los bienes del deudor insolvente, a los efectos de satisfacer a sus acreedores con el dinero obtenido. Los procesos de quiebra son llevados ante el Tribunal Superior, y por tanto son procesos jurisdiccionales cuya duración se extiende a tres años⁶². Así, por primera vez en Irlanda, estos procedimientos extrajudiciales de liquidación de deuda pueden ser utilizados por las personas insolventes como una alternativa a la quiebra⁶³.

En definitiva la Ley de Insolvencia personal trata de dar una solución de carácter general al problema del sobreendeudamiento de los hogares y por ello, resulta aplicable a todas aquellas personas con problemas para afrontar el pago de sus deudas y no solo a los deudores hipotecarios. Por lo tanto, estos nuevos procedimientos son aplicables a las deudas contraídas por una persona física (no una jurídica), por causa del consumo personal o de los negocios, oficio o profesión. En definitiva los deudores, personas físicas, sólo podrán hacer uso de estos procedimientos

⁵⁷ K.P.V O'SULLIVAN, KENNEDY, T.: "What caused (...)", loc., cit., p. 1. Irlanda ha sufrido anteriormente dos recepciones económicas severas con un alto nivel de desempleo en 1980 y 1990. Sin embargo, la gran diferencia entre estas crisis económicas y la actual radica en el menor nivel de endeudamiento del país en las crisis del siglo pasado, lo cual justifica la tardanza en la reforma de las leyes sobre insolvencia personal. SPOONER, J.: "Long Overdue (...)", loc., cit., p. 4.

⁵⁸ En junio de 2011, la tasa de desempleo en Irlanda llegó al 14,2%.

⁵⁹ El concepto de deudor que maneja la Ley es el de aquella persona física que tiene una o varias deudas con uno o varios acreedores. Por su parte, el acreedor puede ser tanto una persona física como jurídica. (Declaración 2, Parte 1 de la Ley.

⁶⁰ La doctrina ha criticado el tiempo que las autoridades irlandesas hayan tardado en modificar esta Ley de quiebra debido principalmente a la inercia, la complacencia y la falta de comprensión del problema del sobreendeudamiento entre los responsables políticos, quienes centran este problema en sectores marginales de la sociedad, integrados por personas con ingresos bajos y que no podían manejar sus finanzas, debido a falta de formación. SPOONER, J.: "Long Overdue (...)", loc., cit., p. 16 y 17.

⁶¹ SPOONER, J.: "Long Overdue (...)", loc., cit., p. 5

⁶² La modificación más importante que se introduce en la Ley de quiebra es la relativa a la finalización automática de la quiebra en el plazo de tres años. Esta modificación supone un paso importante en la mejora de las disposiciones vigentes en la Ley de quiebra de 1988, en virtud de la cual una persona podía permanecer en quiebra como regla general durante doce años. Incluso, una vez cumplido este periodo de tiempo no existía ninguna finalización automática de la quiebra, sino que se necesitaba de la resolución judicial de los Tribunales superiores aceptando la situación. Como consecuencia de esta regulación, algunas personas nunca lograban salir de quiebra en toda su vida, lo cual generaba una situación claramente injusta y contraproducente. BAXTER, W.: "Bankruptcy Laws Set for Massive Change", en *Accountancy Ireland* - Vol. 43 Núm. 1, Febrero 2011, consulta <http://vlex.com/vid/bankruptcy-laws-set-massive-change-418586910>, p. 3

⁶³ MURPHY-O'CONNOR, J and COCOMAN, B.: "Reform Of The Personal Insolvency Regime In Ireland", p.2 y 3. Consulta <http://vlex.com/vid/reform-personal-insolvency-regime-ireland-401647610>.

cuando sean insolventes (es decir, cuando no puedan pagar sus deudas a su vencimiento)⁶⁴. El objetivo fundamental de estos tres nuevos procedimientos es tratar de favorecer el retorno a la solvencia de las personas que han sufrido un sobreendeudamiento.

Como he señalado anteriormente, la Ley de Insolvencia de 2012 introduce, tres nuevos procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos entre el acreedor y el deudor, que se presentan como una alternativa a la quiebra⁶⁵ y por los que se pueden hacer frente a las deudas sin garantía (de cualquier valor) y las deudas garantizadas (hasta 3 millones en conjunto, pero sin límite en el caso del acuerdo). Efectivamente, con estos nuevos procedimientos extrajudiciales se trata de para hacer frente a la crisis de sobreendeudamiento algunos hogares irlandeses y se pretende lograr en última instancia acuerdos con los acreedores.

Estos procedimientos son los siguientes; en primer lugar *the Debt Relief Notice* (en adelante, DRN) o Procedimiento de alivio de deuda; *the Debt Settlement Arrangement* (en adelante, DSA) o Procedimiento de liquidación de deuda y finalmente *the Personal Insolvency Arrangement* (en adelante, PIA) o Procedimiento de Insolvencia personal. El efecto fundamental de estos procedimientos consiste en la protección del deudor de las reclamaciones de los acreedores por un período entre 3 a 7 años, dependiendo del tipo de procedimiento, siempre que el deudor cumpla con los requisitos de la Ley⁶⁶.

Asimismo, la Ley de Insolvencia Personal establece un órgano independiente denominado *Insolvency Service of Ireland* (en adelante, ISI) o Servicio de Insolvencia de Irlanda cuya función es supervisar el correcto funcionamiento los tres nuevos procedimientos de tramitación de las deudas y los acuerdos en ellos alcanzados⁶⁷. Este servicio tiene carácter administrativo y su naturaleza solo le permite tramitar las solicitudes que le llegan en relación con los procesos de insolvencia, pero la resolución final de las mismas se deja en manos de los Tribunales (*The Circuit Court or the High Court*), en los que los asuntos se resuelven por Jueces especializados. Los Tribunales de Instancia inferior (*Circuit Court*) serán competentes para conocer de los procesos de insolvencia, cuando el importe de la deuda no supere los 2,5 millones de euros. Para el resto de los casos la competencia será de los Tribunales superiores⁶⁸.

Con carácter general, el procedimiento de alivio de la deuda (DRN) permite que las deudas sean canceladas si el deudor insolvente prueba que no dispone de recursos para satisfacerlas y previsiblemente su situación no mejorará en un plazo de 3 años. En este sentido, la ley exige que el importe total de las deudas no garantizadas no alcancen los 20.000 euros⁶⁹, que el deudor no disponga de patrimonio neto al mes para afrontarlas⁷⁰ y que no haya estado incurso en otro

⁶⁴ KISSANE C., CAIN, R., O'CONNOR O., COONEY B. AND DAY W.: "Personal Insolvency Bill, July 2012", p. 1. Consulta <http://vlex.com/vid/personal-insolvency-bill-july-2012-383199189>.

⁶⁵ ENSOR, J. TIERNAN L AND O'RIORDAN, J.: "Personal Insolvency Act 2012, A Secured Creditors perspectiva", p. 1. Consulta <http://vlex.com/vid/insolvency-act-secured-perspective-440909850>.

⁶⁶ GARRETT, K.: "Overview Of Irish Personal Insolvency", <http://vlex.com/vid/overview-irish-personal-insolvency-476786906>, p.1.

⁶⁷ El Servicio de Insolvencia abrió oficialmente y comenzó a aceptar solicitudes en 9 de septiembre de 2013. GARRETT, K.: "Overview Of Irish (...)", loc., cit. p.1

⁶⁸ Declaración 5, Parte 1 de la Ley.

⁶⁹ A título meramente ejemplificativo, cabe señalar que se incluyen en este procedimiento las deudas derivadas de las tarjetas de crédito, saldos deudores de las cuentas bancarias, préstamos personales, o facturas a servicios públicos. No obstante, existen casos en los que se necesitará el consentimiento de los acreedores para incorporar sus créditos a este procedimiento. Es el caso, entre otros, de las deudas generadas por el pago de los tributos a las Administraciones Públicas, las deudas por impago al Servicio de Salud o las deudas por el impago de recibos de la comunidad de propietarios.

⁷⁰ El patrimonio neto disponible al mes debe ser inferior a 60 euros y el activo disponible debe ser inferior a 400 euros. Es la propia ley la que establece los procedimientos para realizar el cálculo de dichas cantidades y para ello se tiene en

DRN⁷¹. Durante el plazo de 3 años que dura la tramitación del procedimiento, los acreedores no podrán exigir al deudor el pago de sus deudas y una vez finalizado este periodo de tiempo, las deudas no satisfechas serán canceladas. No obstante, es preciso destacar que el deudor no puede solicitar un DRN cuando el 25 por ciento o más de sus deudas hubieran sido contraídas en los seis meses anteriores a la solicitud. Se trata en definitiva, de evitar la utilización torticera de este procedimiento extrajudicial.

El deudor dispone de capacidad para administrar su dinero, si bien estará asistido por un asesor autorizado por el ISI, que controlará el destino de los gastos. Durante todo el procedimiento este asesor estará permanentemente en contacto con el deudor y actuará en su nombre. En cualquier caso, durante la tramitación de un DRN el deudor tiene derecho a un nivel de vida razonable, de modo que puede manejar el dinero necesario para cubrir los gastos de alimentación, incluye alimentación, vestido, educación, salud y una asignación modesta para ahorros.

Lo verdaderamente destacable de este procedimiento es que el deudor no está obligado en este plazo de tres años a satisfacer a los acreedores, a menos que su situación financiera mejore considerablemente, en cuyo caso tiene la obligación de comunicárselo al ISI y podrá ir pagando sus deudas a los acreedores a través de dicho Servicio y nunca directamente. En cualquiera de los casos, será necesaria una resolución judicial que declare que un deudor se encuentra inmerso en un DRN, a petición del ISI. DRN entrarán en vigor una vez inscrito en el Registro de Avisos de alivio de la deuda.

Por otra parte, el deudor dispone de la posibilidad de instar otros dos procedimientos de carácter extrajudicial, previstos en la Ley de Insolvencia de 2012: el procedimiento de liquidación de deuda (DSA) o el procedimiento de insolvencia del deudor (PIA)⁷². La introducción de mecanismos de liquidación de la deuda no judiciales es una medida positiva, dirigida a la consecución de un final consensuado y adaptado a las dificultades de los deudores. Ambos DSA y PIA ofrecerán opciones a los deudores para resolver sus situaciones al tiempo que garantizan la participación de los acreedores en el procedimiento para que puedan recuperar tanto como sea posible⁷³.

En un primer momento, el deudor se reunirá con un profesional de insolvencia Personal, autorizado por el ISI⁷⁴ para estudiar su situación financiera. Este asesor le aconsejará la mejor opción para satisfacer sus deudas; le informará de los costes que conlleva y de las tasas que debe abonar. Asimismo, este asesor le informará de los procedimientos establecidos en la ley, así como de la posibilidad que tiene el deudor para realizar una negociación con los acreedores e incluso de la posibilidad de declararse en quiebra⁷⁵. En cualquiera de los casos en esta fase el deudor debe actuar conforme a la buena fe y cooperar con el profesional de Insolvencia, asignado presentándole toda la información le requiera de sus asuntos financieros, y comunicándole cualquier

cuenta lo que la ley considera gastos de vida razonable; esto es, composición particular de un hogar; la necesidad de un coche; gastos de vivienda razonables como pagos de alquiler, la luz y el agua; pagos razonables en materia de cuidado de los niños; y las necesidades particulares de los deudores, teniendo en cuenta aspectos tales como su edad, salud y si tienen una, la salud mental sensorial física o discapacidad intelectual. En este procedimiento de alivio de deuda, es el asesor autorizado por el ISI el que va a determinar la cuantía de lo que se entiende por gastos de vida razonables para el deudor al que está asistiendo.

⁷¹ La ley también exige que el deudor no haya sido parte durante los últimos 5 años en un procedimiento de liquidación de deuda o de acuerdo de insolvencia.

⁷² Capítulo 2 de la Parte tercera de la ley. Declaración 48

⁷³ KISSANE C., CAIN, R., O'CONNOR O., COONEY B. AND DAY W.: "Personal Insolvency (...)", loc., cit. p 6.

⁷⁴ El ISI también será responsable de la autorización y regulación de los profesionales de la insolvencia personal de conformidad lo establecido en las disposiciones de la propia ley. (Capítulo 4. Parte tercera).

⁷⁵ MURPHY, G.N.: "Implementing the Personal Insolvency Act 2010", p.2. Consulta <http://vlex.com/vid.implementig-the-personal-insolvency-act-485189292>.

cambio en los mismos. Finalmente, el deudor debe realizar con asistencia de este profesional un informe financiero de su situación económica, en virtud del cual el profesional de Insolvencia decidirá por escrito cual es el procedimiento más apropiado para el deudor; el procedimiento de liquidación de deuda (DSA) o el procedimiento sobre la insolvencia del deudor (PIA). Asimismo, el profesional puede considerar apropiado no seguir ninguno de estos procedimientos establecidos en la ley, informando al ISI de la paralización del procedimiento.

El procedimiento de liquidación de deuda (DSA) se encuentra regulado en el Capítulo tercero del Libro tercero de la Ley y procede, como regla general, en los casos en los que el deudor no pueda hacer frente al pago de sus deudas no garantizadas a partir de 20.000 euros y sin límite de cantidad⁷⁶. Este procedimiento otorga al deudor la posibilidad de contar con la asistencia de un profesional de la insolvencia personal, autorizado por el ISI que presentará, en nombre del deudor insolvente, una solicitud al propio ISI, para la tramitación del DSA. Si el ISI considera viable esta solicitud al amparo de los datos financieros del deudor, derivará esta solicitud a los Tribunales competentes para que expidan un certificado de protección del deudor⁷⁷ que acreditará que el deudor es parte interesada en un procedimiento de liquidación de deuda y asimismo el deudor se inscribirá en un Registro público.

El periodo de protección que establece el certificado judicial impide a los acreedores del deudor protegido que reclamen judicial o extrajudicialmente de forma independiente la satisfacción de sus créditos. Ni siquiera el acreedor puede ponerse en contacto con el deudor protegido, salvo que el deudor lo solicita expresamente. Todo contacto con los acreedores debe ser a través del profesional de la insolvencia.

Durante el periodo de protección pesa sobre el deudor la obligación de presentar a los acreedores una propuesta de liquidación de sus deudas para tratar de alcanzar un acuerdo con los mismos. En cualquiera de los casos será el Profesional de la Insolvencia quien negocie con los acreedores y tratará de llegar a un acuerdo que le permita al deudor afrontar el pago de sus deudas.

Es preciso señalar que pese a la libertad de pacto entre los acreedores y el deudor para la satisfacción de las deudas, la ley obliga a que el acuerdo no deje al deudor sin ingresos suficientes para mantener un razonable nivel de vida para él y sus familiares dependientes. Los parámetros de lo que constituye un "nivel de vida razonable" no se especifican en la ley. Sin embargo, el ISI ha publicado un Código de prácticas sobre tales normas que los profesionales de la insolvencia personal deben tener en cuenta en la formulación de los acuerdos. Esta circunstancia provocará inevitablemente que sean en última instancia los Tribunales los que interpreten lo que se considera "nivel de vida razonable", lo que tendrá una gran influencia en la eficacia de la legislación y en la calidad de vida de los deudores sujetos a las medidas⁷⁸.

Un DSA debe ser solicitado por el deudor, a través del Profesional de la Insolvencia Personal, y el acuerdo final debe ser aprobado por los acreedores que representan el 65% de los créditos vencidos. Este procedimiento termina con la aprobación del acuerdo por parte de la autoridad judicial, tras la audiencia con los acreedores y el deudor. Aprobado el acuerdo por los Tribunales competentes, el deudor afrontará el pago de sus deudas en los términos del acuerdo, pero siempre

⁷⁶ Son incluidas en este procedimiento, entre otras, las deudas generadas por la concesión de créditos personales o las deudas de tarjetas de crédito. Se trata de deudas de la misma naturaleza que las propias de un DNR, si bien en este procedimiento por un importe mayor.

⁷⁷ *Protective Certificate*. El primer certificado de protección (con respecto a un DSA) fue concedido el 21 de octubre de 2013. GARRETT, K.: "Overview Of Irish (...)", loc., cit. p. 2

⁷⁸ MURPHY-O'CONNOR, J and COCOMAN, B." "Reform Of The (...)", loc., cit. p. 4

a través del Profesional de la Insolvencia. La duración máxima del DSA es de 5 años prorrogables por 12 meses más, por lo que es este el plazo de que dispone el acreedor para realizar el cumplimiento de sus obligaciones en los términos del acuerdo.

Si las circunstancias del deudor cambian durante la tramitación de un DSA y ello afecta la capacidad del deudor para hacer los pagos, debe informar al profesional de la insolvencia, para que, si lo estimara necesario, solicite una modificación del acuerdo alcanzado. El profesional presentará una propuesta de modificación que deberá ser aprobada por el los acreedores que representen al menos el 65 por ciento de los créditos.

Finalmente, la Ley de 2012 prevé un tercer procedimiento de insolvencia llamado Procedimiento de Insolvencia Personal (PIA). Un PIA puede ser celebrado entre un deudor y uno o más de sus acreedores y puede incluir deudas garantizados y no garantizados. Las deudas garantizadas que se pueden incluir en PIA tienen un límite máximo de 3 millones de euros, a menos que todos los acreedores garantizados presten consentimiento para la inclusión de una cantidad mayor. El PIA se diferencia de un DSA, precisamente por la inclusión de deudas garantizadas, como por ejemplo la deuda generada por la obtención de un crédito hipotecario para adquirir la vivienda habitual. En este caso concreto, el deudor hipotecario debe tener una deuda con la entidad financiera acreedora del préstamo por el importe correspondiente a 6 mensualidades, sin que se hubiese llegado a ningún acuerdo para su pago.

En este procedimiento, el deudor también cuenta con la asistencia de un profesional de la insolvencia, autorizado por el ISI que igualmente presentará, en nombre del deudor, una solicitud al ISI, para la tramitación del PIA. Si el ISI considera viable esta solicitud, la enviará a los Tribunales competentes para que expidan un certificado de protección del deudor, que acreditará que el deudor está tramitando un procedimiento de insolvencia personal y también será inscrito en un Registro Público Este certificado de protección obedece a la misma finalidad de evitar la agresión individual de los acreedores respecto del deudor.

Como en los procedimientos anteriores, este profesional de la insolvencia actuará en nombre del deudor y será quien negocie con los acreedores. De él partirá la propuesta de acuerdo que será aprobada por el deudor, por la mayoría cualificada de los acreedores y finalmente por la autoridad judicial⁷⁹. Si no se alcanzara esta mayoría, el procedimiento concluye y se abra la posibilidad de abrir el proceso de quiebra.

La liquidación de las deudas no garantizadas debe realizarse como regla general en un plazo de 6 años prorrogable, existiendo la posibilidad de condonación de aquellas deudas no liquidadas al final del periodo. Las deudas garantizadas pueden reestructurarse bajo un PIA y dependiendo de los términos del acuerdo alcanzado, el deudor puede incluso liberarse de una deuda garantizada al final del procedimiento. En cualquiera de los casos, el deudor deberá hacer los pagos a sus acreedores a través del pProfesional de la insolvencia, salvo que se haya llegado a otro pacto distinto. A semejanza de los que llevamos estudiado hasta ahora, el acuerdo resultante de un PIA debe permitir que el deudor afronte el pago de las deudas y lleve un nivel de vida razonable.

No obstante, y a diferencia de los procedimientos anteriores, la existencia de deudas garantizadas, fundamentalmente la existencia de un préstamo hipotecario garantizado con la vivienda habitual del deudor, introduce la posibilidad de perder dicha vivienda para el pago de las mismas.

⁷⁹ Las mayorías cualificadas que exige la ley para alcanzar un acuerdo con los acreedores en cuanto a la tramitación de un PIA es la siguiente: En general deben estar de acuerdo los acreedores que representen al menos el 65 % de la cantidad total de las deudas vencidas. En relación con los acreedores de deudas garantizadas, deben estar de acuerdo aquellos que representen al menos el 50% del valor de las deudas garantizadas. Y finalmente, respecto de las deudas no garantizadas, será necesaria la aprobación de los acreedores, que representan más del 50% del importe de las deudas no garantizadas.

No obstante, la Ley insta al Profesional de la Insolvencia a que, en la medida de lo posible, formule una propuesta de Acuerdo de Insolvencia Personal por el que el deudor no esté obligado a vender o mudarse de su residencia habitual. Sin embargo, si el deudor desea vender para pagar su deuda o el asesor considera que los gastos de mantenimiento de esta vivienda habitual son demasiado elevados, el asesor podrá promover en el acuerdo definitivo con el acreedor la venta de la vivienda.

Por último, es preciso señalar que la preocupación de las autoridades de la República de Irlanda por el sobreendeudamiento de las personas físicas no solo se refleja en la aprobación de la Ley de insolvencia de 2012, sino en el mantenimiento de un servicio público de asesoramiento financiero dirigido a las personas con menos recursos (MABS)⁸⁰. Efectivamente, en Irlanda, el asesoramiento económico, financiado por el Estado y el Servicio de Presupuesto ha jugado un papel importante en el asesoramiento de los deudores de bajos ingresos para llegar a acuerdos amistosos con sus acreedores. Parece que la larga espera en la aprobación de la Ley de 2012 se debió en cierta medida a que las autoridades competentes en Irlanda, siendo conscientes del problema del sobreendeudamiento de los ciudadanos, vieron al MABS como un instrumento perfectamente válido para dar una respuesta suficiente a este problema⁸¹. Los números demuestran que el MABS realizó labores de intermediación entre los acreedores y los deudores más necesitados, si bien, la realidad puso de manifiesto la incapacidad de este organismo para hacer frente con garantías a este problema general⁸². Efectivamente, la negociación entre el representante del MAB y los acreedores del deudor iba dirigida principalmente al pago de la deuda y no tenía en cuenta los mecanismos de segunda oportunidad introducidos por la Ley de insolvencia de 2012, lo cual en definitiva no colocaba al deudor en una situación mucho mejor de la que ostentaba en ese momento en el que buscaba la intervención del MABS⁸³. No existe en España un servicio semejante prestado por la Administración Pública.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han expuesto las medidas normativas adoptadas por España y la República de Irlanda para proteger a las personas físicas sobreendeudadas por el impacto que la crisis económica y la burbuja inmobiliaria ha supuesto en sus vidas. En España, en una primera etapa, se optó por la protección de una tipo concreto de deudor; el deudor hipotecario, que no podía afrontar el pago de la deuda generada por la adquisición de la vivienda habitual. Para ello, se han ido aprobando medidas parciales orientadas fundamentalmente a evitar el lanzamiento del deudor de su vivienda habitual y a amortiguar el impacto de la aplicación del principio de responsabilidad universal. Sin embargo, en el año 2015, España realiza un giro en su política legislativa y contempla el problema del sobreendeudamiento familiar de forma global. Introduce en la Ley Concursal el mecanismo de la segunda oportunidad para todos los deudores personas físicas. No centra, por tanto, solo su atención, en el deudor hipotecario y permite la condonación de la deuda utilizando un mecanismo semejante a los que prevé la legislación irlandesa.

Por su parte, en Irlanda desde 2012 se adopta una solución de carácter general; esto es aplicable a todos los deudores personas físicas que sufran un problema de insolvencia. Se instauran, tres procedimientos extrajudiciales que tratan de favorecer los acuerdos entre los acreedores y los deudores e incluso se permite en determinados casos la condonación de la deuda, como vía para ofrecer a la persona física la posibilidad de comenzar desde cero.

⁸⁰ *The Money Advice and Budgeting Service*

⁸¹ SPOONER, J.: "Long Overdue (...)", loc., cit., p. 5

⁸² Parece que en el año 2010, 25.274 deudores hicieron uso de los servicios del MABS. De ellos, 2.596 participaron en el programa por lo que el MABS gestionaba los pagos a los acreedores en nombre de los deudores, 19.057 solicitaron la negociación entre un miembro del personal MABS y sus acreedores del deudor y el resto, solicitaron únicamente el suministro de información. Datos aportados por POONER, J.: "Long Overdue (...)", loc., cit., p. 11.

⁸³ SPOONER, J.: "Long Overdue (...)", loc., cit., p. 12

En definitiva, en los momentos actuales se ha producido una aproximación entre las políticas legislativas de ambos países que tratan de dar una solución general al problema la insolvencia de las familias, con independencia de que en España esta normativa general se apunte con medidas concretamente dirigidas a la protección del deudor hipotecario.

5. BIBLIOGRAFÍA

- BAXTER, W.: "Bankruptcy Laws Set for Massive Change", en *Accountancy Ireland* - Vol. 43., núm. 1, febrero 2011,
 Consulta <http://vlex.com/vid/bankruptcy-laws-set-massive-change-418586910>.
- BELINCHÓN ROMO, M.R.: "La protección del deudor hipotecario",
 Revista *Aranzadi Doctrinal*, núm. 6/2012 de mayo. BIB 2012/2855
- CARRASCO PERERA, A.: "Hipotecas y desahucios bajo el umbral de la subsistencia",
Actualidad Jurídica Aranzadi, de parte Tribuna, núm.842/2012. BIB 2012/891
- CUENCA CASAS, M.: "Insolvencias familiares ante situaciones de crisis económica. Una asignatura pendiente de la Ley Concursal", *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm.762/2008 parte Opinión. BIB 2008/2329
- DÍAZ FRAILE, J.M.: "Limitación de la responsabilidad hipotecaria: revisión de la ejecución hipotecaria y de la dación en pago en el contexto de la actual crisis económica",
Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 735, 2013.
- ENSOR, J. TIERNAN LAND O'RIORDAN, J.: "Personal Insolvency Act 2012, A Secured Creditor s perspectiva",
 Consulta <http://vlex.com/vid/insolvency-act-secured-perspective-440909850>
- GARRETT, K.: "Overview Of Irish Personal Insolvency", <http://vlex.com/vid/overview-irish-personal-insolvency-476786906>,
- KISSANE C., CAIN, R., O'CONNOR O., COONEY B. AND DAY W.: "Personal Insolvency Bill, July 2012", consulta <http://vlex.com/vid/personal-insolvency-bill-july-2012-383199189>
- K.P.V O'SULLIVAN, KENNEDY, T.: "What caused de Irish banking crisis?" en *Journal of Financial Regulation and Compliance*, núm. 18-3, Julio 2010.consulta <http://vlex.com/vid/354512506>
- MADRID PARRA, A.: "Respuestas jurídicas a la crisis financiera de 2008", en *Cuadernos de derecho y comercio*, nº 57, p. 2.
 Consulta <http://vLex.com/vid/415871662>.
- MURPHY, FINBARR, "The Financial Crisis in Ireland and the Use of the State Aid Rules by the Eu Commission: Observations" en *European State Aid Law Quarterly*:
 Estal.Consulta <http://vlex.com/vid/the-ireland-aid-commission-501849142>
- MURPHY-O'CONNOR, J and COCOMAN, B." "Reform Of The Personal Insolvency Regime In Ireland".
 Consulta <http://vlex.com/vid/reform-personal-insolvency-regime-ireland-401647610>
- MURPHY, G.N.: "Implementing the Personal Insolvency Act 2010".
 Consulta.<http://vlex.com/vid.implementig-the-personal-insolvency-act-485189292>, , p.2
- SPOONER, J.: "Long Overdue: What the Belated Reform of Irish Personal Insolvency Law Tells Us About Comparative Consumer Bankruptcy", en *The American Bankruptcy Law Journal*. Vol. 86, núm. 2, Abril 2012.
 Consulta.<http://vlex.com/vid/reform-irish-insolvency-tells-bankruptcy-421050270>.

EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS LABORALES ANTICRISIS EN IRLANDA: UNA REFORMA ORIENTADA DESDE LA UNIÓN EUROPEA

J. EDUARDO LÓPEZ AHUMADA

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Alcalá

SUMARIO

1. Introducción. –2. La situación de Irlanda en el ámbito de las recomendaciones europeas: la relevancia de la experiencia irlandesa. –3. El difícil encaje de las recomendaciones europeas en los mercados de trabajo nacionales: la orientación de la reforma irlandesa. –4. El contexto de partida y la situación particular irlandesa frente a la crisis. –5. Rasgos esenciales del Derecho del Trabajo irlandés: la progresiva adaptación al modelo de relaciones laborales europeo. –6. El plan de reforma del gobierno irlandés: una perspectiva de conjunto. –7. Política de empleo como instrumento de reforma del mercado de trabajo: presupuestos generales. –8. Dualidad del mercado de trabajo: el problema de la tasa de temporalidad. –9. La reducción salarial en el ámbito del sector público. –10. La reducción del salario mínimo interprofesional previsto legalmente: la resistencia al ajuste salarial. –11. La revisión de los mecanismos de fijación de los salarios sectoriales: la inaplicación salarial a debate. –12. Las medidas de descentralización de la negociación colectiva. –13. Un nuevo sistema de formación profesional: la apuesta por la empleabilidad permanente. –14. La reforma del tratamiento de los conflictos laborales: simplificación de la jurisdicción y la resolución autónoma. –15. Reflexiones finales sobre el papel de las reformas laborales en su misión de cambio del ciclo económico.

1. INTRODUCCIÓN

Irlanda es un país que tiene sus propias peculiaridades como Estado miembro de la Unión Europea y puede servirnos como modelo de referencia de las medidas de reforma del mercado de trabajo. El presente estudio analiza los problemas y las soluciones planteadas en Irlanda a

consecuencia de la crisis económica y financiera, cambios estructurales orientados desde las propias instituciones europeas. Estos cambios son una respuesta a un cambio de modelo de las relaciones laborales promovido por la Unión Europea. Dicho cambio pretende la búsqueda en el contexto internacional de una mayor competitividad de los mercados de trabajo de la zona euro. El momento de análisis es el adecuado, ya que estos cambios van en la línea de los modelos de reformas “estructurales”, con una hoja de ruta a medio y largo plazo. Dicha circunstancia implica que nuestro análisis trascienda efectivamente del propio contexto de crisis económica.

Efectivamente, no cabe duda que en una época de gran recesión y crisis del empleo era necesario implementar reformas en el mercado de trabajo. No obstante, el debate se ha centrado, sin consenso, sobre qué medidas eran las más adecuadas. Por ello, el análisis del impacto de estas reformas es incluso necesario, ya que estas reformas han supuesto un cambio de un modelo europeo de marcado carácter social y con un alto contenido protector. Sin duda, el ajuste ha sido importante y conviene hacer una reflexión sobre cómo se han canalizado dichas reformas en dos sistemas jurídicos tan diferentes como son el irlandés y el español. Es decir, vamos a plantearnos cómo se han incorporado las recomendaciones europeas en un sistema de Common Law y en un modelo de Derecho Continental.

Con carácter general, conviene señalar que la reforma irlandesa del mercado de trabajo tiene rasgos específicos de no intervención, debido a su asimilación en un sistema de Common law que contaba con importantes cotas de protección social. Y ello contrasta con la pretendida solución homogénea recomendada por las autoridades europeas a efectos de rescate. Sin duda, las particularidades de los países se reflejan en las propias medidas adoptadas, que tienen en cuenta una serie de factores como el tamaño de los Estados y la población afectada. Estas reformas tienen efectos transversales y tienen consecuencias que sobrepasan el estricto ámbito laboral y que son consecuencia necesaria de la intervención de las economías de dichos países.

2. LA SITUACIÓN DE IRLANDA EN EL ÁMBITO DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS: LA RELEVANCIA DE LA EXPERIENCIA IRLANDESA

Las autoridades europeas han apostado por medidas coordinadas de reforma laboral dirigidas a los Estados miembros. Con todo, los Estados han acometido los ajustes laborales de forma heterogénea, adaptando el programa en función de las circunstancias nacionales y con objetivos y retos claramente desiguales. Ciertamente, este es uno de los factores que explica el nuevo funcionamiento de la Unión Europea, que se ha alejado del clásico programa de acción de las políticas laborales y sociales en base al Derecho Social Europeo y ha apostado por las medidas de carácter político¹.

Dicho cambio de signo se ha producido en un contexto de alta inseguridad, con una elevada agitación de los mercados financieros. Y la receta ha sido la aplicación de intensos ajustes sociales, que claramente tienen una proyección impopular. Estas medidas ciertamente eran muy difíciles de adoptar en función de parámetros jurídicos, debido a la imposibilidad material de consenso en las instituciones comunitarias. Sin duda, esta es una las claves que explican la pro-

¹ Ciertamente, esta crisis de los aspectos jurídicos y la apuesta por un giro a la política no es más que una consecuencia derivada de un proceso de crisis institucional del proyecto europeo, que es claramente visible desde el punto de vista social. Incluso este contexto de parálisis del Derecho Social Europeo es previo al propio proceso de crisis económica, que sin duda vino a agudizarlo. Vid. AREILZA, J. M., “La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?”, en *Política Exterior*, 79, 2001, pp. 104-119. ELORZA, J., “La unión Europea después de Niza”, en *Política exterior*, 79, 2001, pp. 85-103. GARCIMARTÍN C., “El milagro irlandés y la negativa a Niza”, en *Revista Economistas*, núm. 91, 2002, pp. 66-70. TORREBLANCA, J. I., “El marco institucional y político en la Europa ampliada: Más allá de Niza”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 91, *Los desafíos de la construcción europea*, 2002, pp. 228-237.

liferación de las recomendaciones institucionales a los Estados Miembros. Posteriormente, los gobiernos estatales han ido promoviendo y manteniendo el programa reformador en función de sus posibilidades de impulso político. No obstante, en muchas ocasiones se ha tratado de mociones difícilmente sostenibles debido a las complejas ecuaciones de aritmética política.

La reforma laboral irlandesa se encuadra en la línea de las recomendaciones europeas formuladas a Grecia y Portugal. Es decir, en el programa de ayuda acordado entre la Troika y Grecia, Portugal e Irlanda. En Grecia y Portugal, las autoridades nacionales no tuvieron más opción que aplicar el Memorándum de Entendimiento impuesto por la Troika para obtener acceso al rescate financiero. En el caso español, aun situándose en el ámbito de países con profundos problemas estructurales, la Unión ha otorgado a las autoridades españolas dentro de sus directrices un mayor margen de maniobra. Efectivamente, la reforma española del mercado de trabajo ha observado las recomendaciones europeas, pero no cabe duda que tiene aspectos particulares ligados a la situación del país y especialmente a la dimensión de su población activa. En este sentido, el presente estudio es una ocasión para comparar la respuesta ante la crisis económica y del empleo que han dado Irlanda y España, siempre teniendo en cuenta el contexto europeo de reformas estructurales. A estos efectos tendremos en cuenta el origen de estos cambios, ligados indisolublemente a la crisis económica y a las recomendaciones europeas, pero todo ello sin olvidar el contexto actual de referencia, en el que atisban evidentes signos de recuperación económica.

Las reformas de los mercados de trabajo presentan una importante dimensión económica desde el punto de vista de la empresa. Sin embargo, ello no solamente tiene efectos microeconómicos, sino que tiene una proyección macroeconómica al afectar al conjunto de la economía. Ciertamente, la realidad analizada se enmarca en un contexto marcado por una profunda crisis económica y del empleo, de una intensidad inimaginable hace años y que ha sometido al mercado de trabajo irlandés a una situación de incertidumbre, sin saber, qué medidas son las más adecuadas para compensar las tasas de desempleo.

3. EL DIFÍCIL ENCAJE DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS EN LOS MERCADOS DE TRABAJO NACIONALES: LA ORIENTACIÓN DE LA REFORMA IRLANDESA

Las recomendaciones orientadas desde las instituciones europeas han configurado un programa nacional de reformas orientadas en Irlanda a los objetivos de la Estrategia Europea de 2020². Este ha sido un compromiso del gobierno irlandés con la Comisión Europea y otros Estados Miembros de la Unión, en base a una coordinación de las economías en el contexto económico³. Como sabemos, Irlanda forma parte del programa de apoyo financiero promovido por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional. Ello supone esencialmente la asunción de fuertes compromisos de ajuste para conseguir un balance presupuestario y una consolidación financiera de las cuentas públicas que reduzca las cotas de endeudamiento⁴. De este modo, esta sería la receta que propiciaría el crecimiento económico y la confianza internacional que atraiga la inversión extranjera.

² Las principales valoraciones del programa de reformas pueden encontrarse en el Informe “National Reform Programme for Ireland 2012 Update under the Europe 2020 Strategy”.

³ Vid. European Commission (2010) *An Agenda for new skills and jobs. A European contribution towards full employment*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 682, 23 November 2010, Brussels.

⁴ En este sentido, se puede citar el informe de la OCDE de 2005, titulado *Going for Growth*, que analizaba las reformas estructurales prioritarias para cada uno de los Estados miembro. Este ha sido un instrumento para los gobiernos relativo a las políticas reformadoras de sus mercados de trabajo. Vid. OECD, *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*, OECD, 2012. Sin duda, muchas de las observaciones ya se aputaban en el anterior informe del organismo internacional. Vid. OECD, *Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth*, OECD Publishing, 2011.

Las propuestas se enmarcan en una situación ciertamente excepcional, presidida por una caída extraordinaria de la producción y una situación de desempleo extrema. Precisamente, las autoridades europeas han señalado que uno de los aspectos que caracterizan el inmovilismo de las altas cifras de desempleo ha sido la escasez de reformas y la estabilidad de las legislaciones laborales. Se ha apuntado como hándicap de los países más afectados por la crisis en la zona euro la ausencia de medidas estructurales en los mercados de trabajo o, en su caso, el hecho de aplicar solamente reformas puntuales y aisladas, sin observar adecuadamente el programa reformista promovido por las instituciones comunitarias⁵.

El conjunto de reformas específicas propuestas tienen un marcado carácter estructural, que se adoptan en tiempos de crisis. Evidentemente, la crisis ha propiciado en la Unión Europea cambios en la política social comunitaria, dando lugar a un repliegue en la protección laboral y social con el pretendido objetivo de reactivar la economía y generar empleo⁶. Estas reformas se han ido adoptando en los países más afectados por la crisis desde el principio del cambio del ciclo económico, abarcando un período ciertamente intenso que abarca desde 2007 hasta 2012. Posteriormente las autoridades comunitarias han ido rebajando la necesidad de las reformas, aunque éstas son objetivos claramente definidos y se enmarcan en un proceso a medio y largo plazo. Dichas recetas buscan una cierta convergencia en la zona euro y un nuevo contexto de competitividad económica europea para contrarrestar la pujanza de las economías emergentes.

La necesidad de reformas de calado ha sido recomendada igualmente por la OCDE⁷, que ha venido incluyendo a países como España, Grecia, Irlanda, Italia o Portugal, como modelos en los que las reformas son más necesarias⁸. Ciertamente, la Unión Europea ha centrado especialmente su atención en la reforma de los mercados de trabajo del sur de Europa. Dichos países coinciden en tener niveles elevados de déficit y una alta deuda pública y tienen importantes problemas de competitividad, lo cual es un factor que intensifica la demanda de modernización de los mercados laborales y ha permitido fundamentar el rigor de las reformas laborales. Estas reformas se basan en modelos de relaciones laborales de corte neoliberal, donde prima una con-

⁵ Uno de los inconvenientes de estas propuestas se basa en su marcado carácter economicista, descuidando otros factores, entre ellos, la dimensión jurídica de las reformas laborales propuestas. En este sentido, es preciso destacar que las propuestas han sido recomendadas por el grupo de asesores europeos en asuntos económicos (EEAG), que anualmente elaboran los informes con observaciones relativas a los mercados nacionales de trabajo.

⁶ El conjunto de reformas de la legislación laboral en los distintos Estados miembros de la Unión Europea ha sido objeto de análisis en uno de los estudios editados por el ISE, titulado "The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise", Clauwaert y Schömann, 2012. Se trata de un informe que examina críticamente los efectos de la desregulación a gran escala del Derecho del Trabajo que se está llevando a cabo en los Estados miembros de la Unión Europea. El trabajo destaca que se trata de una situación provocada por la crisis o introducida utilizando la crisis financiera y económica como causa de justificación. En parecidos términos se analiza el conjunto de directrices reformadoras promovidas por las instituciones comunitarias. AA.VV., *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: su incidencia en España, Europa y Brasil* (Dir. J.I., García Ninet), 2008-2014, Atelier, 2014. Todos estos cambios en las políticas laborales han dado lugar a importantes efectos negativos en los derechos sociales fundamentales y, por consiguiente, en la propia protección de los trabajadores.

⁷ Esta situación de los mercados de trabajo europeos, que debían orientarse hacia la liberalización y la flexibilidad de sus relaciones laborales se han venido apuntando reiteradamente por el citado organismo internacional. Vid. OECD (2009), *OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*, OECD Publishing. OECD (2010b), *OECD Employment Outlook 2010: Moving Beyond the Jobs Crisis*, OECD Publishing. OECD (2011d), *OECD Employment Outlook 2011*, OECD Publishing.

⁸ La idea de reforma profunda de los mercados de trabajo como respuesta a la situación de bajo nivel de competitividad de la eurozona, así como solución al crecimiento se desarrolla en los siguientes estudios de investigación. Vid. ARNOLD, J., et al., "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", en *The Economic Journal*, 121, 2011, pp. F59-F80. BAS-SANINI, A., L. NUNZIATA, AND D. VENN, "Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries", *IZA Discussion Papers*, 3555, Institute for the Study of Labor, 2009, pp. 351-ss.

cepción desreguladora del Derecho del Trabajo. Y ello se ha justificado en el pretendido éxito de algunas reformas que se han adoptado en el pasado en algunos países como Dinamarca, Holanda o el Reino Unido. Se han tomado por la Unión Europea estas opciones reformistas como parámetros para el resto de la Unión Europea. En este sentido, las reformas laborales que están desarrollando los distintos Estados miembros intentan justificarse en la idea de que un mercado de trabajo más flexible es una de las mejores respuestas para afrontar la crisis⁹. De este modo, esta corriente reformadora vislumbra un claro proceso de deconstrucción de la legislación laboral con el pretexto de la crisis económica.

Desde los inicios de la crisis, especialmente desde 2008, los Estados miembros han ido desarrollando cambios de gran intensidad en sus legislaciones laborales siguiendo las directrices de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. Dichas reformas han sido requeridas, o incluso en algunos casos se indica que han sido impuestas. Por ejemplo, en el caso de Grecia, Irlanda y Portugal las reformas fueron acordadas entre las autoridades nacionales y la Troika en virtud de los Memorandos de Entendimiento. Dichos acuerdos institucionales, así como el apoyo financiero subsiguiente, han sido el presupuesto que ha presionado a los distintos gobiernos nacionales para reformar sus legislaciones laborales. Y todo ello abogando por un modelo especialmente flexible en perjuicio de la seguridad en el empleo.

Este proceso reformador ha degradado la proyección de los derechos sociales fundamentales europeos, que suponen normas mínimas que caracterizan el modelo europeo de relaciones laborales. Las reformas nacionales han tenido un claro objetivo de desregulación de las normas laborales, ya flexibles y en muchos casos representan un claro retroceso desde el punto de vista de protección laboral¹⁰. Sin duda, uno de los efectos de dichas reformas ha sido el aumento de las desigualdades y una mayor presencia de la inseguridad en el empleo¹¹. Sin duda, ello afecta a la propia configuración jurídica de la noción de empleo de calidad, estrechamente ligada a la concepción del trabajo decente promovida por la OIT.

La nota común que ha inspirado el proceso de reformas propuestas a los Estados Miembro de la Unión Europea se ha basado en materia laboral en la liberalización y desregulación de los mercados nacionales de trabajo. Ello supone más libertad en la fijación y dinámica de las condiciones de trabajo. La mayor flexibilidad del mercado de trabajo vendría a facilitar la competencia, lo que implica, a juicio de las recomendaciones, moderación salarial y renegociación de los convenios, a fin de permitir la entrada de nuevas inversiones extranjeras y la mejora de la competitividad. El objetivo no es otro que alcanzar un ansiado propósito de una zona euro más competitiva a escala internacional. Efectivamente, países como Dinamarca, Holanda, Reino Unido e incluso Irlanda (aunque en menor medida)¹² aplicaron ya incluso antes de la crisis im-

⁹ En este sentido, destacamos las recomendaciones específicas por país de la Comisión Europea y del Consejo que anualmente se publica (especialmente las elaboradas en 2012). Ciertamente, la mayoría de los Estados miembros han recibido recomendaciones de la Comisión Europea relativas a adoptar medidas de reforma en el mercado de trabajo.

¹⁰ Vid. ANNETT, A., "Reform in Europe: what went right?", en *Finance and Development*, vol. 43, núm. 3, 2006: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/09/annett.htm> (format on-line). DRIFILL, J. "European labour-market reform", 2013, marzo 2013, (formato on-line), publicado en el portal VOX CEPR's Policy Portal: <http://www.voxeu.org/article/european-labour-market-reform> (formato on-line)

¹¹ Vid. CLAUWAERT S, - SCHÖMANN, I., "The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise". ETUI Working Paper 2012/04. Brussels: ETUI: <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise> (formato on-line).

¹² Países como Dinamarca, Holanda, Irlanda o Reino Unido apostaron por reformar el mercado laboral, moderando los salarios. Esta corriente ha sido acogida como receta por la Unión Europea y ha sido trasladada al resto de países, en especial a los países en crisis. Irlanda se ha visto igualmente influida por este proceso incluso posteriormente, potenciando los efectos de estas recetas al ser un Estado intervenido. Con carácter general, conviene indicar que las situaciones y los contextos de referencia no son idénticos, ni las medidas tienen la misma repercusión desde el punto de vista laboral.

portantes reformas que han tenido un largo recorrido, cambios que se han basado en las mismas líneas flexibilizadoras y que se han desarrollado durante largos períodos de tiempo. El FMI tuvo oportunidad de pronunciarse y apuntar como modelos de referencia las reformas impulsadas por dichos países. El proceso reformador se ha basado en una idea esencial, que es la reforma flexible de los mercados de trabajo para favorecer la confianza y la creación de empleo, acompañada por la moderación salarial. Por su parte, la OIT demanda en época de recuperación económica el aumento de los salarios al mismo ritmo que la productividad, utilizando el salario mínimo como instrumento que permita dicho aumento de forma coordinada y consensuada por los agentes sociales.

En el caso irlandés, la importancia del desajuste salarial ha sido clave y ha supuesto la intervención del salario mínimo interprofesional y la corrección del sistema de negociación colectiva sectorial, medidas éstas que analizaremos detenidamente. Asimismo, por ejemplo, en otros modelos también ha sido un problema el alza acusada en los salarios, que generó grandes desequilibrios. En el Reino Unido o en Holanda los promedios salariales negociados aumentaron considerablemente en relación al PIB nacional, y en muchos casos ello vino acompañado de un repunte de la conflictividad laboral. Ello ciertamente era un problema, que causaba importantes desajustes. Concretamente, en el Reino Unido la proliferación de las movilizaciones y las reivindicaciones laborales consiguieron aumentar los índices salariales a pesar de los bajos niveles de productividad.

Las instituciones internacionales han valorado positivamente el carácter de las reformas orientadas hacia la flexibilidad laboral, atribuyendo a estas recetas logros concretos de reducción del desempleo¹³. Se entiende que dichas reformas hacen más atractiva la inversión en la zona euro debido a la reducción de los costes de personal, y todo ello a pesar de que dichas reformas estatales no hayan sido homogéneas. Todos estos países tienen un denominador común, que no es otro que la circunstancia de tener que acometer reformas desde los años ochenta, debido a la profunda crisis que sufrieron en dicha década. Igualmente, estas medidas eran respuesta a los grandes déficits de competitividad y al aumento consolidado de su gasto social¹⁴.

Este proceso liberalizador se contraponen jurídicamente con el propio concepto comunitario de flexiseguridad, que demanda un equilibrio justo y necesario en las relaciones laborales. En virtud de los principios asumidos por la Unión Europea, el aumento del margen de flexibilidad laboral tiene que convivir con un justo equilibrio, a fin de compensar las demandas liberalizadoras de las empresas y la necesaria protección de los trabajadores. De este modo, el aumento de la flexibilidad laboral y la liberalización de los mercados de trabajo tienen que combinarse con la mejora de la calidad de las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores. Los ejemplos de flexibilidad que en el pasado consiguieron reducir las tasas de desempleo no siempre se ajustan a la noción de flexiseguridad. Y ello a pesar de que se trate de mercados de trabajo equitativos y con un alto grado de protección laboral, como sucede en los casos de Dinamarca o Países Bajos. Precisamente, en este contexto igualmente Irlanda ha registrado un efecto de falta de equidad en los efectos sociales de las reformas, que no han podido remover los obstáculos sociales que aún hoy persisten. Sin duda, la apuesta por un mercado flexible y desregulado convive con la imposibilidad de rebajar la tasa de pobreza, lo que ahonda en un claro efecto de la

¹³ La variable reforma equivale a creación de puestos de trabajo, que se apunta debido a anteriores antecedentes en los que la fórmula funcionó. Ello sucedió en la década de los ochenta y noventa, donde las reformas laborales sí produjeron un rápido crecimiento del empleo. En esta época fue Dinamarca, Irlanda, Holanda o el Reino Unido, donde se registraron unas menores tasas de desempleo en la Unión Europea de los quince. Vid. Vid. ANNETT, A., "Reform in Europe: what went right?", en *Finance and Development*, vol. 43, núm. 3, 2006.

¹⁴ A título de ejemplo, es preciso indicar que los efectos del elevado gasto social y de la deuda pública incidieron en las finanzas de los Estados. Ello debido al registro de elevados déficits financieros, como sucedió en el caso de Dinamarca del 8,5%, de Irlanda del 13% o de Holanda que alcanzó el 6%.

crisis. Las reformas laborales han creado un aumento de la desigualdad, sin olvidar problemas importantes de integración de los inmigrantes, cuyo número ha crecido considerablemente debido al efecto llamada del éxito precedente de la economía irlandesa.

En este sentido, conviene preguntarse y analizar hasta qué punto estas reformas laborales son congruentes con el respeto de estas garantías laborales y sociales, que vienen en definitiva a alterar y debilitar el modelo social europeo. Debemos plantearnos en qué medida las directrices europeas, que en muchos casos han sido vistas como auténticas imposiciones, contenían efectivamente grandes dosis de libertad a la hora de decidir internamente las medidas de ajuste apropiadas. Es decir, en realidad se trata de fines, a los que se podía llegar con distintas políticas¹⁵. Una de las claves ha sido que las reformas se han ido adoptando bajo presiones externas en los distintos Estados. Actualmente, en un proceso de reactivación económica se comenta que una vez remitidos los efectos de la crisis es la hora del Derecho, propiciando cambios normativos estables orientados a un empleo digno y de calidad.

Estas reformas promovidas desde Europa han sido una respuesta para atajar los niveles de deuda soberana de los Estados, siendo el ajuste realizado desde el punto de vista socio-laboral con grandes costes para los ciudadanos. Ello contrasta con las medidas adoptadas en el ámbito de la reforma de los sistemas financieros y los ajustes en la financiación y el gasto público de los Estados, cuyos efectos no son asimilados directamente por la ciudadanía y han tenido una menor proyección social. En los países afectados por las reformas estructurales se han adoptado drásticas medidas de control y reducción del gasto público, mediante la reducción de los empleados públicos y el recorte de los salarios en el sector público y privado. Y en muchos casos, como sucede en Irlanda, a pesar del incipiente proceso de repunte económico, los problemas de equilibrio en la deuda pública están aún latentes, lo que sigue pesando a efectos de los ajustes laborales y sociales¹⁶.

Con carácter general, conviene indicar que como sucede en la mayor parte de los Estados europeos, actualmente la Unión Europea se encuentra en una situación de incertidumbre. Ciertamente, Europa se encuentra en un contexto económico ambiguo, que convive con un proceso aún latente de medidas y ajustes estructurales, que en gran parte no han concluido con la crisis económica. Sin duda, el problema sigue siendo el desempleo, que continúa situado en tasas muy elevadas en comparación a la época de bonanza económica. De igual modo, otro gran problema es la pérdida creciente del poder adquisitivo de los trabajadores debido al ajuste empresarial en los salarios¹⁷. Y ello a pesar de la recuperación de la productividad y de haberse producido signos positivos de crecimiento que se había estancado durante casi un lustro de ardua recesión económica.

Este contexto afecta a las reformas del mercado de trabajo en Europa, que se desarrollan ante un futuro ciertamente complejo. El modelo de relaciones laborales se encuentra afectado por los cambios en las políticas económicas y sociales, modelo que tradicionalmente ha estado basado

¹⁵ En este sentido, se ha indicado que la responsabilidad de la adopción de determinadas medidas impopulares se suele atribuir a las directrices de consolidación fiscal impuestas por la Unión Europea. Con todo, se podría afirmar que estamos ante una mezcla entre las presiones y decisiones de las instituciones europeas y las decisiones adoptadas por los gobiernos nacionales. Estaríamos, pues, ante una responsabilidad al menos compartida. Vid. PISARELLO, G., *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Trotta, Madrid, 2011, pp. 183-ss.

¹⁶ Vid. LAULOM, S. – MAZUYER, E. – TEISSIER, C. et altri, “How has the crisis affected social legislation in Europe?”, en *ETUI Policy Brief 2/2012*, ETUI, Bruselas, pp. 2-3.

¹⁷ Sin duda, uno de los efectos esenciales de la recesión económica en el trabajo ha sido la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores. En el caso irlandés, en una relación inversamente proporcional al aumento de las rentas salariales experimentado durante la fase de auge económico. Vid. ROCHE, W.K. – TEAGUE, P., “Do recessions transform work and employment? Evidence from Ireland”, en *British Journal of Industrial Relations*, junio 2014, pp. 263-264.

en la igualdad y solidaridad social, y ahora se ve afectado debido a una intensa presión social unida a la conflictividad laboral. Esto es evidente en el ámbito de la Seguridad Social, pero igualmente esta conclusión se puede extrapolar a los mercados de trabajo, aunque la particularidad de cada uno de ellos implica medidas de distinta índole. Estamos ciertamente ante un proceso aún abierto. Por ejemplo, en Irlanda el gobierno sigue adoptando medidas anticrisis y contrarestando el endeudamiento con medidas específicas, y todo ello en un contexto político ciertamente cambiante que da lugar a sucesivos gobiernos de distinto corte político.

4. EL CONTEXTO DE PARTIDA Y LA SITUACIÓN PARTICULAR IRLANDESA FRENTE A LA CRISIS

La situación concreta de Irlanda está fuertemente marcada por su pertenencia a la Unión Europea. Por ello, es preciso hacer este análisis de referencia a la situación irlandesa de cara a comprender el margen de asimilación de las propuestas reformistas europeas, que suponen una nueva concepción de las políticas laborales. Debemos recordar que el desarrollo de Irlanda previo a la crisis estuvo ligado a su pertenencia a la Unión Europea. Irlanda ingresó en la Unión junto con el Reino Unido en 1973, y ello permitió la libre entrada de sus exportaciones en el mercado europeo. La pertenencia a la Unión Europea supuso la apertura del país y el aumento de intercambios con países comunitarios. Ello se ve claramente desde la incorporación de Irlanda a la Comunidad Europea en 1973 y se confirma posteriormente durante su permanencia en la Unión Económica y Monetaria y en el Mercado Único.

Asimismo, el país se beneficia claramente de las exportaciones y relaciones comerciales con Estados Unidos y el Reino Unido, y especialmente destacan las inversiones norteamericanas. El 37% de las inversiones de Estados Unidos en la Unión Europea se realizaban en Irlanda, y las empresas norteamericanas ocupaban en torno a una cuarta parte de la población asalariada en la industria. Sin duda, el proceso de integración europea animó decididamente a la inversión norteamericana, unido a otros factores como la condición de país anglófono y la baja imposición fiscal al establecimiento e implantación de las sociedades extranjeras. La pertenencia de Irlanda a la Unión Europea y su condición de Estado habla inglesa y la baja tributación en el impuesto de sociedades hacían de Irlanda un país propicio a la inversión extranjera. Estas empresas se beneficiaban, pues, de un tratamiento más ventajoso, unido a un coste salarial reducido en comparación a los países de la zona euro.

La condición de Estado miembro de la Unión ha beneficiado las condiciones de desarrollo económico y los niveles de competitividad de Irlanda y todo ello a pesar de los costes de transporte ligados a su insularidad. La prosperidad económica de Irlanda llegó a ser incluso un ejemplo internacional. Con un crecimiento que comenzó en el año 1994 y se mantuvo ininterrumpidamente hasta el año 2007¹⁸. A lo largo de este período de bonanza se produjo realmente un proceso de convergencia real con la Unión Europea. Todo ello permite comprender hasta qué punto es importante la pertenencia de Irlanda al proyecto europeo. El sentimiento irlandés es de clara pertenencia a la Unión Europea, pero sin que ello suponga una plena e incondicional adhesión al proceso que en los últimos años ha presidido el modelo de integración europea. En los últimos tiempos la integración europea ha demandado una mayor cuota de transferencia de soberanía a las instituciones europeas, que no ha contado con el apoyo irlandés. Claramente esto se refleja en la negativa irlandesa a los referéndums de Niza (2001)¹⁹ y Lisboa (2008)²⁰, lo cual se confirma

¹⁸ En relación a los factores que propiciaron el espectacular crecimiento económico irlandés recomendamos el siguiente trabajo de investigación. Vid. GARCÍA MENÉNDEZ, J.R., "Irlanda y el milagro de su modelo de crecimiento", *Boletín Económico* de ICE, núm. 2645, febrero-marzo, 2000, p. 3-12.

¹⁹ Es preciso recordar que el 7 de junio de 2001 se celebró un referéndum en Irlanda en relación a la adhesión al Tratado de Niza, y fue rechazado por el 53,87% de los votos. En una segunda instancia fue ratificado por un 63% frente al 35% de los votos en contra. Sin duda, el motivo del primer rechazo se debió a una mala campaña informativa del gobierno

en un contexto de reciente ampliación de la Unión Europea donde la influencia institucional irlandesa pierde peso específico con la ampliación hacia el este²¹. Ciertamente, la pertenencia a la Unión Europea es esencial, sobre todo en el plano económico y comercial, pero asegurado su cuota actual de soberanía. En efecto, existe un cierto temor a la pérdida de autonomía en las políticas económicas y sociales, lo cual se aprecia con claridad en las decisiones tomadas durante la crisis económica y financiera.

Con todo, el mantenimiento de este status es esencial, de ahí la importancia que el país ha dado a la transposición del Derecho Social Europeo, así como a la incorporación de las políticas comunitarias en la esfera irlandesa. Sin duda, esto se aprecia claramente en el proceso de reformas laborales, ya que el gobierno irlandés ha colaborado estrechamente con las autoridades comunitarias a la hora de incorporar las reformas laborales en su mercado de trabajo. Las políticas europeas se muestran, pues, como un peaje necesario para salvaguardar la situación de competitividad del país. No debemos olvidar que el crecimiento económico de Irlanda se ha basado en gran medida en las subvenciones europeas al desarrollo. Este miedo a perder el apoyo financiero europeo al desarrollo es tradicional en la política irlandesa.

El temor a perder las ayudas de fondos estructurales y del fondo de cohesión después de la ampliación ha estado siempre latente. Ello era una condición necesaria para mantener el nivel de crecimiento económico y productivo del país consolidado desde 1973. Desde el año 2000 Irlanda dejó de percibir estos recursos del fondo de cohesión, y ha variado sus índices de calificación de cara a los fondos estructurales debido a su desarrollo económico. Sin embargo, la influencia de este apoyo ha permitido vislumbrar en el país los beneficios del proceso de integración europea, ya que los fondos estructurales y fondos de cohesión han permitido transformar el tejido industrial y la estructura productiva del país. Irlanda ha avanzado en las infraestructuras y ha apostado decididamente por la formación cualificada.

La República de Irlanda ha sido uno de los Estados miembros que más gravemente ha sido afectada por la crisis económica, máxime si tenemos en cuenta que el país ha experimentado un cambio radical y opuesto de coyuntura económica²². Irlanda durante su reciente historia ha

irlandés. Irlanda fue el único país de la Unión que decidió la adhesión por referéndum. La negativa inicial al Tratado de Niza suponía un claro temor a la pérdida de soberanía tras el nuevo reparto de poder en la Unión Europea. Ciertamente, el Consejo de Ministros venía a tomar las decisiones políticas más relevantes, a pesar de que a veces lo haga junto al parlamento europeo, en el que intervienen representantes de los Estados miembros y donde los votos se determinan atendiendo al número de habitantes de los Estados.

²⁰ El 12 de junio de 2008 Irlanda igualmente expresó su negativa al Tratado de Lisboa, que suponía una reforma de la Constitución Irlandesa, lo cual fue un claro revés al proyecto europeo. En otro referéndum con una participación del 51% el pueblo irlandés confirmó una nueva derrota del proceso de integración europea, como sucediera en 2001 con el Tratado de Niza. El voto negativo consiguió el 53,4% frente al 46,6 de los apoyos. Este rechazo se produjo por medio, una vez más, de un referéndum, mientras que la ratificación de los Estados se había producido con carácter general por medio de sus Parlamentos. Ello sumió a la Unión Europea en una nueva crisis, debido igualmente a la negativa de Holanda y Francia. Igualmente, el Tratado de Lisboa permitía agilizar el proceso de toma de decisiones, sin que fuera necesaria la unanimidad, y se reforzaba el poder del Parlamento en base a un doble sistema de toma de decisiones. Este sistema se basa en una doble mayoría del 55% de los Estados y de un 65% de la población, factor este último que penalizaba claramente el margen de influencia política de Irlanda.

²¹ Sin duda, la ampliación de la Unión Europea a los diez países de la Europa Central y del Este (República Checa, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta) ha reconfigurado la posición de Irlanda en la Unión Europea. La reforma institucional ha supuesto un nuevo reparto del poder en el entramado institucional europeo que ha afectado a las relaciones entre la Unión Europea e Irlanda.

²² Todo ello se ha producido con un peso específico de la construcción y la banca, y con otra burbuja inmobiliaria acompañada de una crisis financiera. Todo ello provocó el consiguiente desequilibrio de las finanzas públicas irlandesas, que pasaron del 0,2% de superávit en 2004 a una situación de déficit público de 7,1% en 2008. Este fue el resultado de déficit público más elevado de la Unión Europea.

sido considerando la nación más pobre de Europa. En todo este tiempo de pertenencia a la Unión Europea, el país se ha ido beneficiando de las políticas de fomento y desarrollo impulsadas por la Comisión Europea, y por ejemplo, en la década de 1985 a 1995 incluso se doblaron las ayudas sociales y estructurales. En aquel momento Irlanda fue declarada una región de especial protección por su situación de desventaja respecto al promedio de la zona euro. Asimismo, el país sufrió en el pasado fuertes procesos de emigración, que permiten constatar que casi hay tantos irlandés fuera de la isla como dentro de ella. Se calcula que los emigrantes no retornados ascienden a un total de casi tres millones de personas²³.

La situación de pobreza de la población irlandesa fue eclipsada en los años noventa por un espectacular crecimiento económico, llegando a ser su renta per cápita la segunda más alta de la Unión Europea. Sin duda, uno de los factores que animaron este boom económico fue el aumento del establecimiento de empresas extranjeras en Irlanda, gracias a la atracción de la inversión exterior. Esta circunstancia animó, sin duda, el mercado de trabajo, creándose muchísimos puestos de trabajo y produciéndose un aumento de las rentas derivadas del trabajo. Este proceso de expansión económica vino igualmente favorecido por el auge económico norteamericano de la década de los noventa.

Irlanda experimentó un importante período de prosperidad económica, representado gráficamente como el boom del Celtic Tiger. Dicho crecimiento económico y de la productividad del país afectó a todos los sectores de actividad, incorporando nuevos métodos de organización y producción, generalmente gracias a su incorporación a los procesos productivos aplicados por las multinacionales extranjeras. El trabajo se concentra en sectores estratégicos como los recursos naturales (especialmente la minería), el turismo y el sector financiero. Con carácter general, el trabajo por cuenta ajena se asienta en la industria y la construcción y se potencia una política industrial orientada a la mejora de la capacidad productiva del país. Dicha política industrial igualmente favorece la diversificación de los sectores productivos tradicionales, lo cual ha permitido un aumento del protagonismo de las industrias electrónicas e informativas.

La fase culmen de expansión se produjo en el período comprendido entre los años 1994-1998, llegándose a hablar del milagro irlandés. Ya sabemos su fundamento, esencialmente la inversión extranjera y los efectos de la adhesión a la Comunidad Económica Europea. No obstante, fue clave la apuesta por la renovación efectiva de los procesos productivos y la formación en el empleo. No obstante, el milagro económico irlandés dio lugar a una época de excesos, especialmente en el endeudamiento y en el recurso a vías de financiación de proyectos empresariales desmedidos. Paralelamente se produjo una tendencia hacia el incremento intenso de los precios y de los salarios, que provocó la intervención a posteriori del sistema financiero irlandés por parte de la Unión Europea. Hasta 2008, durante en el período de prosperidad económica, Irlanda llegó a crear casi un millón de empleos, atrayendo a inmigrantes para poder dar cobertura a las necesidades empresariales de mano de obra.

La llegada de la crisis económica produjo en Irlanda una caída de la inversión extranjera (especialmente estadounidense), la bajada de la renta per cápita y el IPC, y dio lugar irremediablemente al aumento progresivo del desempleo. Irlanda pasó de ser la economía de la eurozona con más crecimiento y mayores índices de productividad de la Unión Europea a padecer una situación de adversidad sumamente intensa, debido a una fragilidad de su mercado de trabajo y de su economía. Esta situación llevó consigo el rescate por parte de la Unión Europea. La especial situación irlandesa fue atendida en 2010 mediante el Fondo de Estabilización Financiera creado por

²³ En este sentido, se recomienda el análisis de los estudios relativos al papel de la migración y las relaciones laborales de la OCDE, especialmente el siguiente. Vid. OCDE, *Social, Employment and Migration Working Papers*, núm.115, OCDE, 2011.

los propios Estados Miembros de la Unión²⁴. Igualmente, en 2010, se creó el fondo que permitió financiar a Grecia²⁵. El 28 de noviembre de 2010, el entonces gobierno aceptó los términos de un programa del Fondo Monetario Internacional y la Unión Europea de apoyo financiero. El primer Memorando de Entendimiento tiene fecha 1 de diciembre de 2010 y se centró principalmente en las medidas relativas a las reformas de consolidación fiscal y del sector financiero. En este momento se demandaron importantes medidas de reformas en el mercado laboral, que se paralizaron por parte del gobierno irlandés, contrarrestando así los efectos de las "reformas estructurales".

La visión internacional de la eurozona como un conjunto homogéneo quebró con carácter previo a la crisis. Sin duda, la idea de aparente unidad de los mercados de trabajo se desvaneció y permitió aflorar las distintas diversidades nacionales. Precisamente ello es uno de los problemas relativos a la falta de una real y auténtica armonización europea en materia de empleo y relaciones laborales, donde las diversidades nacionales son ciertamente evidentes. Los años del crecimiento extraordinario han desaparecido y actualmente en fase de recuperación económica se vive una lenta estabilidad, después de la recesión sufrida. Con todo, como sucede en la eurozona, las expectativas de la economía irlandesa son inciertas.

Con todo, las posibilidades del mercado de trabajo irlandés son evidentes. Como sabemos, la fase expansiva permitió nuevas incorporaciones al mercado laboral, lo cual ha beneficiado su reconfiguración con el regreso de inmigrantes irlandeses retornados y con nacionales de la Unión Europea. De este modo, se ha producido un importante aumento de la población activa y ello puede compensar los problemas relativos al índice de población irlandés. Durante la época de crecimiento económico se produjo un importante repunte demográfico, incluso previo al boom que dio lugar a una gran bolsa de jóvenes con un nivel de estudios avanzados que permite ahora una gran versatilidad en el acceso al mercado de trabajo²⁶. El mercado laboral se puede beneficiar de un grado de formación académica idóneo para el desarrollo de trabajos con contenido cualificado, destacando especialmente los servicios de índole tecnológica. Esto afecta especialmente a las condiciones de empleabilidad de las mujeres, mucho mejor preparadas que antes para su incorporación al mercado laboral. Sin duda, todos estos factores son esenciales en un período de recuperación económica.

Si tenemos en cuenta la propia fisonomía del trabajo por cuenta ajena, se aprecia que la mayoría de los empleos son a tiempo completo y con un contenido de cualificación adecuado. Este es un efecto directo de las políticas de inversión en formación profesional, que permite disponer de una mano de obra cualificada. Esta población asalariada formada y joven atrae efectivamente la inversión de empresas extranjeras y la cualificación profesional ayuda al aumento del crecimiento. Asimismo, las empresas se ven atraídas por unos costes salariales moderados, en la medida en que las empresas no soportan elevadas cargas ligadas a un impuesto elevado de sociedades. Existe una política de concertación social, que orienta una negociación colectiva

²⁴ Dichas medidas fueron avaladas por los Ministros de Economía y Finanzas del Eurogrupo, cuya ayuda se concretó el 28 de noviembre de 2010, como respuesta a la ayuda solicitada por el Irlanda el 22 de mayo. El 28 de noviembre se aprobó el programa de asistencia financiera a la República de Irlanda, mediante el acuerdo unánime del Consejo de Ministros Economía y Finanzas de la Unión Europea (ECOFIN). Concretamente, se dotaron hasta 85.000 millones de euros y ello se configuró efectivamente como una medida de garantía de la estabilidad financiera de la eurozona.

²⁵ El Eurogrupo aplicó el plan de rescate para Grecia el 2 de mayo de 2010, con el acuerdo de los Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea. Se contemplaron ayudas concretas a cuenta de la eurozona y a cargo del FMI, y todo ello a cambio de medidas de ajuste estructurales.

²⁶ Sin duda, la juventud de la población es uno de los grandes atractivos de Irlanda, ya que se estima que el ochenta por ciento de la población tiene menos de sesenta y cuatro años. Este es un dato que representa un mercado laboral joven, frente al envejecimiento de los países más prósperos de la zona euro, donde la mitad de su población activa se encuentra por encima de los treinta años.

contenida en materia de salarios. En caso de dificultades empresariales, el cauce a la adaptación de los salarios es viable, unido a otras medidas como los acuerdos para la reducción del número de horas de trabajo en caso de crisis de empresa. Finalmente, los costes en cotizaciones sociales e impuestos sobre el trabajo son bajos²⁷. Las cotizaciones han aumentado después de la crisis, pero siguen estando por debajo de la media europea y son un reclamo para la inversión de las empresas extranjeras.

5. RASGOS ESENCIALES DEL DERECHO DEL TRABAJO IRLANDÉS: LA PROGRESIVA ADAPTACIÓN AL MODELO DE RELACIONES LABORALES EUROPEO

La Constitución irlandesa garantiza una economía de mercado que asegura la libertad de empresa y el deber de trabajo, el derecho a obtener un trabajo que asegure rentas y salarios que garanticen una vida digna a los ciudadanos. Estos principios permiten una orientación de la legislación laboral, que asegure un cierto intervencionismo estatal en el buen funcionamiento del mercado de trabajo y el mantenimiento del empleo y la calidad del mismo (art. 45). La intervención legislativa tiene su propio fundamento constitucional, que sin duda influirá posteriormente en las propias reformas impulsadas por el gobierno irlandés.

Existe, pues, una clara orientación constitucional de la legislación irlandesa a los principios de política social (art. 45), que actúan como mandatos a observar por el Parlamento (Oireachtas) en su actuación legislativa. En este punto tenemos un hecho diferencial respecto al caso español, ya que en Irlanda el gobierno no actúa con carácter previo al Parlamento por procedimientos de urgencia, sino que los proyectos gubernativos se tramitan sin adelantarse a la propia acción legislativa del Parlamento. Sin duda, este es un hecho diferencial a Grecia o Portugal, donde el rescate y las medidas anticrisis se han ido adoptando sin ningún tipo de consulta previa al Parlamento nacional o europeo. Esta circunstancia se une a la patente ausencia de diálogo social, produciéndose un contexto de pérdida de protagonismo de los agentes sociales.

La legislación laboral irlandesa está marcada por una importante abstención normativa. En este sentido, los sujetos de las relaciones laborales, empresario y representantes de los trabajadores (sindicatos), pueden disponer con carácter general de las condiciones de trabajo. Es decir, pueden regular flexiblemente sus derechos sin intervención de la legislación estatal. Desde esta perspectiva, la acción del Estado no es otra que facilitar las relaciones entre empresarios y sindicatos, con un marco legal propicio, así como prestar asistencia para que puedan resolver sus conflictos de trabajo²⁸.

En este sentido, podría decirse que la intervención de la legislación irlandesa no es equiparable a los de los países continentales, pero ciertamente se ha desmarcado del modelo británico, mucho más desregulado y donde la remisión a la negociación colectiva es la nota predominante. Con todo, el Derecho del Trabajo irlandés se vertebra en base a un ordenamiento laboral con un fuerte arraigo del Employment Law británico. Precisamente, muchas normas laborales que se aplican en Irlanda son de origen británico, al ser aprobadas con carácter previo a la declaración de independencia de la República de Irlanda en 1922²⁹. Con todo, es preciso decir que después

²⁷ Con carácter general, podemos indicar que la contribución de los trabajadores al aseguramiento de la contingencia de jubilación es del 5%, siendo el 12% de cargo exclusivo del empresario. Desde el punto de vista del coste en cotizaciones sociales, tradicionalmente Irlanda se ha posicionado en el ámbito de los países con una menor tarifa de aportación del trabajo a la Seguridad Social. Esto se puede comparar en su tendencia tradicional en el siguiente estudio. Vid. MARTÍNEZ SERRANO, A. – MARTÍNEZ AZUAR, J.A., "Las cotizaciones a la Seguridad Social en los países de la Unión Europea", en Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 34, 2002, pp. 169-192.

²⁸ Vid. WALLACE et al., *Industrial Relations in Ireland* (4th ed, 2013) 27. WALLACE, "The Industrial Relations Act 1990: An Industrial Relations Perspective", en Kerr ed, *The Industrial Relations Act 1990: 20 Years On* (2010), 17-44.

²⁹ Ciertamente, conviene recordar que hasta el año 1922 Irlanda formaba parte del Reino Unido, lo cual tiene todavía un importante reflejo en su legislación laboral. De hecho, y a pesar del intenso proceso de armonización de su legislación al Derecho Social Europeo, todavía existen muchas disposiciones normativas que tienen su origen en el ordenamiento británico.

de la independencia se ha producido la configuración de un Derecho del Trabajo irlandés plenamente autónomo, que ha adquirido sus rasgos propios de identidad debido a las propias particularidades del país. Con todo, y a pesar de la presencia de condiciones laborales previstas legalmente, Irlanda no deja de contar con un prototipo de relaciones laborales de corte anglosajón. La negociación colectiva tiene un fuerte peso en la determinación de las condiciones de trabajo y la flexibilidad laboral es un rasgo de identidad del propio sistema de relaciones laborales. En este sentido, se proyecta efectivamente la influencia anglosajona, donde predomina la negociación colectiva en la determinación de las condiciones de trabajo.

Irlanda no cuenta con una norma general como el Estatuto de los Trabajadores, sino que la ordenación de las relaciones laborales se ha producido desde los inicios del Estado republicano en virtud de leyes especiales³⁰. La intervención estatal en el contrato de trabajo individual comenzó en los años 1930. Con la Ley de Condiciones de Trabajo de 1936 *Conditions of Employment Act 1936* y con la *Shops (Conditions of Employment) Act 1938*³¹. El objetivo de esta legislación intervencionista era regular la duración y distribución del tiempo de trabajo, generalmente referido al empleo en la industria y al comercio minorista, contemplándose igualmente el derecho de vacaciones³². Posteriormente, en los años setenta se aprobó el bloque normativo relativo a los derechos esenciales de los trabajadores, tales como la igualdad salarial, el despido improcedente o la igualdad en el trabajo y en el empleo³³.

Sin duda, uno de los factores que explican la transformación del ordenamiento laboral irlandés ha sido la incorporación del país a la Unión Europea. Irlanda se incorporó a la Unión Europea en 1973, al mismo tiempo que Dinamarca y el Reino Unido, en parte, gracias a las propias negociaciones entabladas con las autoridades británicas. Desde la ratificación del Tratado de Maastricht de 1992, Irlanda ha realizado una importante labor de intervencionismo en las relaciones laborales. Con carácter general, las disposiciones normativas se han inspirado en las Directivas comunitarias, debido a la necesidad de transposición del sistema de Derecho Social Europeo. Con todo, dicha asimilación de las Directivas comunitarias al ordenamiento irlandés se ha producido asumiendo dichas reglas de forma liberal, siguiendo la propia influencia del Derecho anglosajón³⁴. El proceso de transposición de las Directivas comunitarias se ha producido en virtud de leyes especiales que han incorporado Directivas y Reglamentos de la Unión Europea³⁵.

³⁰ A los efectos de un estudio en profundidad del ordenamiento jurídico irlandés recomendamos los siguientes estudios. Vid. DALY, B. - DOHERTY, M., *Principles of Irish Employment Law*, Clarus Press, 2010. REGAN, M., *Employment Law in Ireland*, Bloomsbury Publishing Pic, 2012. BARNARD, C., *EU Employment Law*, Oxford University Press, 2012. COX, N., CORBETT, V. - RYAN, D., *Employment Law in Ireland*, Clarus Press, Dublin, 2009. DALY, B. - DOHERTY, M., *Principles of Irish Employment Law*, Clarus Press, Dublin, 2010. FORDE, M., *Employment Law*, 2ª Ed., Round Hall, Dublin, 2001. KEALL, S., *Employment and Labour Law*, Sweet & Maxwell, 2012. MOFFATT, J., *Law Society of Ireland Employment Law Manual*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2006. MOFFATT, J., *Employment Law*, Oxford University Press, 2011. VON PRONDZYNSKI, F. - MCCARTHY, C., *Employment Law in Ireland*, 2ª ed., Sweet & Maxwell, 1989.

³¹ La Ley de 1936 fue posteriormente modificada por la *Conditions of Employment Act 1944*. La Ley de 1938 fue posteriormente modificada por la *Shops (Conditions of Employment) (Amendment) Act 1942*.

³² En este sentido, podemos citar la *Holidays (Employees) Acts of 1939, 1961 y 1973*. *Holidays (Employees) Acts de 1939, 1961 y 1973*. De igual modo, tiene proyección en este ámbito la *Organisation of Working Time Act 1997*.

³³ En esta materia tienen especial relevancia las siguientes disposiciones legislativas. Vid. The *Anti-Discrimination (Pay) Act 1974*, the *Unfair Dismissals Act 1977* and the *Employment Equality Act 1977*. Conviene tener en cuenta la importancia de la transposición del bloque normativo europeo relativo a la igualdad de oportunidades en el empleo. Concretamente las leyes irlandesas de 1974 y 1977, sobre igualdad de remuneración y la igualdad de empleo, fueron modificadas por la Ley de Igualdad en el Empleo de 1998. Esta Ley prohíbe la discriminación por motivos específicos, incluyendo el género, la edad, la discapacidad, la raza y la orientación sexual.

³⁴ En relación a las influencias del Derecho Social Europeo en el ordenamiento jurídico-laboral irlandés. Vid. HARDY, S. - BUTLER, M., *European Employment Laws: a comparative guide*, Spiramus Press, 2011, especialmente pp. 35-ss.

³⁵ La legislación irlandesa ha experimentado un acusado proceso de armonización a las Directivas comunitarias de ca-

Este proceso de transposición de las Directivas europeas ha sido el factor esencial de transformación del Derecho del Trabajo irlandés, en especial, las reformas relativas a la asimilación del principio de igualdad y no discriminación, la organización del tiempo de trabajo y el contrato a tiempo parcial. No obstante, debemos destacar que la transposición normativa se ha realizado en virtud de un programa de implementación mínima de las reglas comunitarias. Esta afirmación define a una legislación poco intervencionista, que incluso ya antes de las reformas laborales de la crisis se caracterizaba por ser muy flexible³⁶. Según la OCDE en el año 2008 Irlanda figuraba en el ranking de la OCDE como la legislación menos rígida y el sistema menos protector desde el punto de vista jurídico-laboral, en concreto, en relación al despido o a las formas de contratación temporal³⁷.

Sin duda, la intervención e influencia de las directrices europeas ha aumentado en época de crisis debido al propio rescate del país por las instituciones europeas. Sin embargo, incluso en esta situación Irlanda ha adoptado medidas de contra respuesta. Es decir, se han aplicado medidas orientadas a estimular la propia seguridad y confianza nacional, reorientando en cierto modo las decisiones económicas y sociales adoptadas por el gobierno irlandés y el propio Parlamento con el paso de la propia crisis económica. Precisamente, una de las características del ajuste irlandés es que ha mantenido el bloque normativo esencial, sin ser las reformas de gran envergadura. El verdadero problema irlandés ha sido la contención del proceso de subidas salariales. Por lo demás, la legislación laboral en Irlanda no se ha visto especialmente afectada por la crisis, a diferencia de lo sucedido España, que ha experimentado un ciclo de reformas laborales comprendidas en el trienio 2010, 2011 y 2012, que ha transformado profundamente el sistema de relaciones laborales³⁸.

6. EL PLAN DE REFORMA DEL GOBIERNO IRLANDÉS: UNA PERSPECTIVA DE CONJUNTO

Irlanda ha tenido que aplicar importantes cambios en su mercado de trabajo, incluso previos a la última crisis económica. En los años ochenta se aprobaron medidas de contenido laboral

rácter laboral. Las principales Directivas europeas han sido transpuestas al ordenamiento interno mediante leyes específicas, como son, por ejemplo, las siguientes: Equality Act 2004 relativa a la no discriminación en el empleo o la Protection of Employees Act 2001, Protection of Employment (Exceptional Collective Redundancies and Related Matters) Act 2007 (sobre despidos colectivos); Employees (Provision of Information and Consultation) Act 2006 (reguladora del derecho de información sobre el empleo, que se aplica a empresas con al menos cincuenta trabajadores); Safety, Health and Welfare at Work Act 2005 (sobre prevención de riesgos laborales); European Communities (Protection of Employees on Transfer of Undertakings) Regulations 2003 (sobre transferencia de empresas); Protection of Employees (Part-Time Work) Act 2001 (sobre contratos a tiempo parcial); Organisation of Working Time Act 1997 (sobre jornada de trabajo y descansos); Protection of Young Persons (Employment) Act 1996; Terms of Employment (Information) Act 1994 (derecho del empleado a la información sobre las condiciones de su contrato de trabajo); Unfair Dismissals Act 1993 (sobre despido).

³⁶ En el Asunto *Cementation Skanska v Carroll* DWT 38/2003, el Labour Court reconoció que la garantía y eficacia del derecho a las vacaciones anuales contemplado legalmente, permitiendo las posibilidades de negociación en beneficio de los intereses de los trabajadores.

³⁷ Las Directivas comunitarias han sido transpuestas por las siguientes disposiciones normativas. Vid. The Organisation of Working Time Act 1997, the Protection of Employees (Part-Time Work) Act 2001 y the Protection of Employees (Fixed-Term Work) Act 2003.

³⁸ En España, las reformas del mercado de trabajo han cambiado el equilibrio de poder entre los empleadores y los sindicatos, y han aumentado considerablemente la flexibilidad del sistema de relaciones laborales. En el caso español, y a pesar del cambio de gobiernos, existe una indudable conexión entre las reformas laborales de 2010, (RD-Ley 10/2010, de 16 de junio, y la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo), la reforma de 2011 (RD-Ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva) y la reforma de 2012 (RD-Ley 3/2012, de 10 de febrero y la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral).

con un importante corte neoliberal, siguiendo la pauta de Dinamarca, Holanda o el Reino Unido³⁹. En el caso irlandés, las medidas adoptadas se han denominado como la reforma laboral del “Tigre Celta”, muy inspirada en el modelo holandés, aunque sin dar la importancia que éste dio a la regulación del trabajo a tiempo parcial. Dichas reformas se basaban en la moderación salarial acompañada de una bajada de impuestos sobre los salarios⁴⁰. Dichos cambios pretendían la configuración de un mercado laboral más liberalizado y flexible.

Concretamente, se combinaba las variables mercado laboral, régimen fiscal y las medidas para la mejora de la producción como factores insolubles. En época de bonanza se redujo mucho el desempleo. Según la OCDE, en Irlanda el descenso del desempleo fue espectacular pasando del 11,9 en la década de los ochenta al 4,3 en los años 2000⁴¹. Sin duda, ello contrasta con la propia situación española del momento, en la que el desempleo descendió del 9 de los ochenta al 4,7 por ciento del principios del 2000. Ciertamente, hasta la crisis económica Irlanda consiguió reducir el desempleo con políticas de combate del paro estructural a largo plazo, invirtiendo en formación de los trabajadores. Con la crisis económica el desempleo ha experimentado un repunte considerable, situándose actualmente en torno al 9,9%, mientras que en el conjunto de la eurozona se sitúa en un 11,3%.

La República de Irlanda se vio afectada por la crisis económica y entró técnicamente en recesión en el año 2008⁴². En 2010, Irlanda fue intervenida por la Unión Europea y pasó a aplicársele el Programa de Rescate de la Unión Europea y del Fondo Monetario Internacional. Desde 2009, se han tomado medidas laborales anticrisis por parte de las autoridades del país. Estas medidas se han orientado a la reducción del gasto público, reconduciendo adecuadamente la inversión y combatiendo el fraude. Con carácter general, las medidas fueron recomendadas por las autoridades de la Unión Europea y algunas de ellas fueron las mismas cuya implementación se recomendó también a otros países del continente afectados por la crisis, como por ejemplo, Portugal o Grecia. Dichas medidas también afectaban a otros países como España o Italia, aunque su proyección era diferente debido a la dimensión de dichos Estados y, concretamente, debido al volumen de sus mercados laborales y al impacto de la contribución del trabajo en el volumen de la economía de un país.

Precisamente, el Banco Central Europeo elogió la reforma laboral de Irlanda, como ocurrió con las medidas adoptadas en Grecia, Irlanda, Portugal, así como en España e Italia⁴³. El BCE alagaba los cambios, sin perjuicio de su heterogeneidad, entendiendo que estaban proporcionando un ajuste en el mercado laboral de la zona euro durante la crisis. Y ello debido a que dichas me-

³⁹ En este sentido, se ha indicado que las reformas producen en algunos países un rápido crecimiento en el empleo. Ello sucedió en otros momentos previos a la última crisis económica. Ciertamente, Irlanda y Holanda crecieron rápidamente en el ciclo 1994-2003. Dicho crecimiento se produjo a un ritmo mucho mayor que otros países creadores de empleo en este ciclo como Dinamarca o Reino Unido. Igualmente, este buen comportamiento del empleo superó a la media de los Estados miembros de la Unión Europea y dicho repunte de la economía, que produjo el descenso del desempleo, se motivó en parte a las reformas realizadas en el mercado de trabajo.

⁴⁰ Desde el punto de vista del tratamiento impositivo sobre los salarios las apuestas son diferentes según el modelo del país analizado. A estos efectos se recomienda el análisis del siguiente trabajo de investigación. Vid. AZARLOZA, A. – BELOKI, A. – IÑURRIETA, E., “Crisis económica y financiera y reformas fiscales en algunos Estados miembros de la UE”, en *Gaceta Tributaria del País Vasco ZERGAK*, núm. 40, 2010, pp. 91-ss.

⁴¹ Efectivamente, la tasa irlandesa de desempleo estuvo estable desde 2000 a 2007 en torno al 4,3/4,7%. En 2008 dicho resultado comenzó a crecer, siendo del 11,8% en 2009, 13,7% en 2010 y 14,4% en 2011, situándose en la actualidad en un 10% como referencia. En los años ochenta estuvo en torno al 7/9% por ciento y en los noventa entre el 8/10%.

⁴² En el mismo año 2008 Irlanda presentó sus primeras medidas anticrisis en sus presupuestos generales del Estado. Muchas medidas fueron endurecidas posteriormente en los presupuestos generales de 2009, y se contemplaron en los presupuestos de 2009 para ser aplicadas en el año 2010. El déficit público en 2009 alcanzó el 14,1% y en 2010 un 32%, repunte debido al plan de rescate del sector bancario.

⁴³ Vid. BCE, informe: “Los mercados laborales en la zona del euro y la crisis”, Frankfurt, 2013.

didias laborales se situaban en un contexto de avance hacia la mayor competitividad de la zona euro. Una vez más se subrayaba la importancia del ajuste salarial, así como la necesidad de mitigar la rigidez del sistema de determinación de los salarios.

En el caso particular de la República de Irlanda, el parlamento aprobó una serie de medidas dirigidas a solucionar la crisis, pero igualmente orientadas a intentar contrarrestar el malestar popular por los duros recortes adoptados. Incluso se llegó a abrir un debate de contenido ideológico sobre la propia intervención europea de la economía irlandesa, así como de las posibilidades de actuación de los poderes públicos de la República de Irlanda. Las medidas adoptadas por medio de las Leyes de Presupuestos, así como por leyes específicas de contenido económico y social. Efectivamente, dichas medidas se introdujeron y se aplicaron a través de las leyes de presupuestos (anuales, aunque algún año hubo más de una) y en leyes especiales aprobadas por el Parlamento. En general las medidas introducidas en las leyes de presupuestos y en otras leyes especiales han sido importantes, muchas de ellas ciertamente innovadoras y, sin duda, con altas cotas de riesgo. Las medidas aprobadas han afectado a muchas instituciones jurídico-legales. En particular, han reformado importantes materias, como por ejemplo, el sistema de contratación laboral, los salarios mínimos profesionales, la estructura de la negociación colectiva, el modelo de formación, el sistema de resolución de conflictos laborales y las medidas de ayuda a las empresas en crisis.

El mercado laboral irlandés ha estado sometido a un proceso continuo de ajustes, que todavía hoy sigue produciéndose. No obstante, no podemos hablar en sentido estricto de reformas laborales que transformen el sistema de relaciones laborales. Realmente se trata de medidas concretas que se adoptan para paliar los déficits de regulación o bien para corregir errores en el mercado de trabajo. La política laboral se ha basado en un gran consenso que arrancó ya en 1987. Nos estamos refiriendo al Programa para la Reactivación Nacional de 1987, acordado entre el gobierno y los sindicatos y organizaciones empresariales. Dicho programa de medidas permitió una política de moderación salarial compensada en sus efectos por una reducción fiscal de los rendimientos del trabajo⁴⁴. Y este éxito permitió firmar otros pactos sociales como el Acuerdo para el Progreso Económico y Social para el período 1991 a 1993, el Programa para la Competitividad y el Empleo de 1994 y, finalmente, el Pacto de Asociación de 2000, correspondiente al trienio 1997 a 2000.

Durante la década de bonanza económica el mercado laboral experimentó una etapa ciertamente pacífica, sin realizarse cambios de gran trascendencia. Sin duda, ello venía acompañado por los efectos positivos del período de crecimiento económico del país. Sin embargo, al cambiar el contexto de estabilidad económica los ajustes laborales comenzaron a adoptarse en el año 2009 y especialmente han tenido trascendencia en la supresión de muchas ayudas sociales, algunas de ellas que afectan directamente al trabajador por cuenta ajena. En julio de 2011, el Ministro de Empleo, Empresa e Innovación, Richard Bruton, anunció un programa para reformar radicalmente el sistema de relaciones laborales. Sin embargo, las medidas más importantes se han adoptado a partir del años 2012.

Desde el año 2012, las medidas laborales aplicadas en Irlanda se inspiran en el programa de estabilidad (Ireland's Stability Programme Update 2012). Dicho programa sigue las observaciones europeas y fue elaborado por el gobierno irlandés en colaboración con las autoridades europeas. Precisamente, ello coincide con la propia recomendación sobre el Programa Nacional de

⁴⁴ Un marco general de la orientación de las medidas previstas en relación al trabajo y al empleo pueden consultarse en el siguiente trabajo de investigación. Vid. ROCHE, W.K. – TEAGUE, P., “Do recessions transform work and employment? Evidence from Ireland”, en *British Journal of Industrial Relations*, junio 2014, pp. 271-275.

Reforma 2012 de España, dictado por el Consejo de la Unión Europea en julio de 2012, sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015. Es preciso una vez más indicar que las medidas que se han adoptado en Irlanda, se han aplicado en un país con una clara vocación europea, donde la pertenencia a la Unión Europea es sinónimo de estabilidad y seguridad de un proyecto nacional.

Entre los objetivos del programa de estabilidad para Irlanda destaca como objetivo la lucha contra el desempleo, orientado a conseguir más de 100.000 contrataciones en 2016 y llegar a dos millones de puestos de trabajo creados en 2020, abarcando una franja de edad de 20 a 64 años. Todo ello permitiría revertir el aumento de las tasas de desempleo producido durante la crisis económica. Se trata de una respuesta específica a los problemas ligados al desempleo estructural y de larga duración, que ha venido ocupado un especial protagonismo en el mercado de trabajo irlandés. En este sentido, conviene indicar que en febrero de 2012 el gobierno irlandés adoptó un conjunto de medidas laborales para la activación del mercado de trabajo (Action Plan for Jobs 2012). Las medidas laborales más relevantes adaptadas a partir del año 2012 tienen su encaje en un programa general de acción frente a la crisis elaborado por el gobierno irlandés. Nos estamos refiriendo al Nacional Recovery Plan 2011-2014, que ha previsto importantes recortes laborales y sociales para un período de cuatro años. Se trata de diversas medidas orientadas a ahorrar 15.000 millones de euros. Ciertamente, son medidas en cierto modo defensivas ante la situación de malestar social.

No obstante, a pesar de las reformas se aprecia un cierto perfil moderado en los cambios normativos. Conviene tener en cuenta que un ajuste intenso podría haber incitado en ese momento el recurso a la emigración, como fenómeno histórico del país que ha vivido ya grandes oleadas migratorias de gran escala a lo largo de su historia. A pesar de todo, durante el período de crisis, especialmente el trienio comprendido entre 2010 y 2013, se calcula que unos cien mil ciudadanos irlandeses podrían haber emigrado a otros países para buscar un trabajo y mejores condiciones de vida. Sin duda, estamos ante cifras muy elevadas, que deben analizarse teniendo en cuenta una población de unos cuatro millones y medio de habitantes (concretamente, 4.610.000 según datos registrados en 2014).

7. POLÍTICA DE EMPLEO COMO INSTRUMENTO DE REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO: PRESUPUESTOS GENERALES

Desde el punto de vista de la política de empleo, el gobierno irlandés ha adoptado medidas concretas relacionadas con la mejora de los servicios de empleo y los programas de formación. El objetivo ha sido facilitar el acceso al trabajo y la colación en un mercado de trabajo mucho más dinámico y flexible. Estas medidas han dado lugar a difíciles medidas reformativas de los mercados de trabajo en temas como la protección por desempleo, la jubilación y prejubilaciones, salarios mínimos profesionales y los sistemas de negociación colectiva. Las medidas adoptadas se configuran como acciones de inserción laboral en los mercados de trabajo, propiciando la promoción de los grupos más vulnerables, como jóvenes, inmigrantes y personas con contratos temporales sin protección social.

Igualmente, se ha intentado dinamizar el mercado de trabajo irlandés mediante una reforma del papel que las empresas de trabajo temporal juegan en el mercado de trabajo. En 2012, Irlanda acometió una reforma de las empresas de trabajo temporal, al estilo de la realizada en España en 2010. Se reformó la Temporary Agency Work Act 2012, como medida de protección del empleo, que preveía el principio de igualdad de trabajo de los trabajadores cedidos por las empresas de trabajo temporal respecto de los trabajadores de las empresas usuarias. Esta medida buscaba una equiparación efectiva de las condiciones laborales como salario, jornada y descanso laborales. Sin embargo, dichas medidas no tienen la misma intensidad que la reforma española de 2012 en

materia de empresas de trabajo temporal. En el caso irlandés, la reforma se orienta más a la búsqueda de una equiparación laboral entre los trabajadores cedidos por las empresas de trabajo temporal y los trabajadores de plantilla de las empresas usuarias. La reforma no ha afectado efectivamente a las posibilidades de gestión en la intermediación del mercado de trabajo, que la reforma española de 2012 concedió a las empresas de trabajo temporal reconocidas administrativamente. En el caso español la legislación permite el ejercicio a las empresas de trabajo temporal de una función de intermediación en el mercado de trabajo que excede el clásico papel de la cesión temporal de trabajadores.

En España la reforma de 2012 ha autorizado a las empresas de trabajo temporal a que realicen labores de intermediación como agencias de colocación privada, modelo este aplicado en numerosos países de la Unión Europea, siendo su fundamento la propia Directiva 2008/104/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008. Este modelo de orientación europea, permite que la insuficiencia de los servicios públicos de empleo se pueda suplir con la actuación de las empresas de trabajo temporal, al poder éstas actuar como agencias de colocación, permitiendo dinamizar las contrataciones en el mercado de trabajo. Esta actuación supone conceder más espacio a la iniciativa privada en el ámbito de la intermediación laboral. Y todo ello se encuentra condicionado a la actuación de las empresas de trabajo temporal de forma transparente y siempre supervisada y controlada por los poderes públicos. Sin embargo, esta opción no se ha contemplado en las reformas de Irlanda. Efectivamente, la insuficiencia de los servicios públicos de empleo, que se ha visto intensificada por la crisis económica, puede compensarse buscando la propia eficacia de los servicios de empleo públicos y ello viene ratificado por el hecho de que las empresas de trabajo temporal tampoco garantizan la dinamización de las contrataciones laborales en España y se corre el peligro de afectar a la gestión pública del empleo.

Desde el punto de vista de la atención a las empresas, conviene destacar con carácter general que Irlanda ha diseñado un plan específico de actuación contra las empresas en crisis y ello ha dado lugar a medidas de ayuda económica a las empresas en dificultades. Se ha creado un fondo creado en 2009 por la Ley Complementaria a los Presupuestos de dicho año. La regulación de dicho Fondo ha sido reformada posteriormente para adecuar el fondo a las perspectivas económicas cambiantes. El Enterprise Stabilisation Fund ha venido a dar un soporte económico a las empresas con perspectivas de salvamento, pudiendo así mantener el mayor tejido empresarial durante la etapa de crisis. En este sentido, debemos destacar que igualmente se han previsto medidas concretas de control económico y del fraude social, especialmente mediante la intensificación y el endurecimiento de las inspecciones laborales. Se ha producido a raíz de la crisis un importante aumento y extensión de los poderes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En relación al despido, a diferencia del caso español, los ajustes han sido de menor intensidad. Ciertamente, se han adoptado cambios tanto en materia de despido individual como colectivo, pero a diferencia de España no hacía falta una reducción de costes empresariales por la vía del despido. Ello lo explica el propio volumen y estructura de la población activa irlandesa, a la que ya hemos hecho referencia, que incluso ha necesitado mano de obra para reforzar el mercado de trabajo recurriendo a la inmigración. Se han intentado reformas del despido colectivo por causas empresariales en clave proteccionista, pretendiendo ampliar el plazo de preaviso en los despidos colectivos (*redundancy*), modificando la *Protection of Employees (Amendment) Bill 2012*. En concreto, se trataba de una ampliación del plazo de preaviso de treinta a sesenta días en los despidos colectivos de las empresas que empleasen entre veinte y cien empleados, siendo este de hasta noventa días para las empresas que empleasen a más de cien trabajadores. Sin embargo, esta propuesta presentada como proyecto de ley por parte de los senadores independientes, que se desmarcaron del propio gobierno irlandés, no fue finalmente aprobada por el parlamento.

Destaca igualmente la limitación del recurso a la jubilación forzosa de personas de más de sesenta y cinco años, si tienen plena capacidad para seguir desempeñando su empleo. Esta pro-

hibición de la jubilación forzosa se ha introducido en virtud de la New Compulsory retirement adjusted –The Employment Equality (Amendment) N. 2 Bill 2012, que ha venido a modificar la Employment Equality Acts 1998–2011. Sin duda, ello se trata de una medida defensiva en el mercado de trabajo que intenta no perjudicar a la financiación de la Seguridad Social. De este modo, se consigue mantener el número de cotizantes al sistema de Seguridad Social y se demora el acceso a la protección por jubilación.

En este estudio hemos puesto de referencia los efectos de la crisis en el aumento de la pobreza, que igualmente ha afectado a la clase trabajadora irlandesa. A raíz de las devaluaciones salariales se ha producido una precarización de las relaciones laborales y un aumento de la pobreza, que afecta a la población asalariada⁴⁵ y muy especialmente a los desempleados. En este sentido, una prioridad de las autoridades irlandesas es la lucha contra la pobreza, que cuenta con acciones específicas, que tienen incluso su origen en medidas previas a la crisis. Concretamente, el gobierno pretende sacar a un mínimo de 200.000 personas del riesgo de pobreza y de exclusión social entre el 2012 y el 2020. Este es un compromiso de Irlanda con la Comisión Europea, como un objetivo de revisión de la pobreza nacional contribuyendo a los objetivos europeos.

El espectacular auge económico no alcanzó a todas las capas de la sociedad, mostrándose un creciente repunte de los niveles de pobreza. Estas acciones comenzaron a aplicarse ya en 2007, bajo el Ireland's National Action Plan for Social Inclusion in 2007. Conviene indicar que este contexto se ha producido a pesar de que Irlanda cuenta con un sistema ambicioso de ayudas sociales para pensionistas y trabajadores, con prestaciones y subsidios. No obstante, estas medidas no han sido suficientes para revertir la situación y ello se ha visto incluso agravado por los ajustes incorporados en las Leyes de Presupuestos de 2011 a 2014, que han venido incorporando importantes recortes en prestaciones y ayudas sociales⁴⁶. Ciertamente, el aumento de la pobreza está relacionado en parte a la situación desempleo, que aunque no es comparable a la dramática situación española, incide en las condiciones de vida de los ciudadanos. Asimismo, gravitan otros problemas importantes además del desempleo. Con carácter general, destaca la extensión de la económica informal y el trabajo no declarado, que repercute directamente en el sistema de protección del trabajo por cuenta ajena regularizado⁴⁷. Todo ello configura una situación de pre-

⁴⁵ Estas medidas de ajuste en las condiciones laborales han tenido efectos negativos para los trabajadores menos cualificados con menor renta. Igualmente ha afectado a las oportunidades de desarrollo profesional de los colectivos más vulnerables, que siguen sin encontrar vías de acceso al mercado de trabajo, o no pueden completar los procesos de promoción profesional. Asimismo, en caso de ajuste empresarial de plantillas estos colectivos son los primeros que pierden sus empleos, en muchas ocasiones gracias a las nuevas posibilidades inherentes a la flexibilidad laboral.

⁴⁶ A efectos de un análisis en profundidad de las principales medidas de ajuste en materia de Seguridad Social recomendamos el siguiente trabajo de investigación. Vid. DEL VALLE VILLAR, J.M. - GARVEY, A.M., "Informe sobre la República de Irlanda 2013: políticas económicas y sociales frente a la crisis", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 31 2012. (formato electrónico).

⁴⁷ Efectivamente, Irlanda no se encuentra en las alarmantes cotas de desempleo de España, Grecia o Portugal, pero se ha ido debilitando su posición tradicional, al aproximarse a estos países con el paso de los años. La presencia del desempleo en la eurozona es un presupuesto que nos permite reflexionar sobre la flexibilidad de las legislaciones laborales, máxime cuando se considera que a pesar de los cambios en los mercados de trabajo, éstos no son lo suficientemente flexibles. Por otro lado, los salarios siguen creciendo a pesar del contexto económico, lo que dificulta las posibilidades de competitividad empresarial en comparación a otros modelos económicos basados en la desregulación laboral. Sin embargo, se entiende que una política de salarios altos no estaría en sintonía con las altas cotas de desempleo. Vid. ORLANDI, F., "Structural unemployment and its determinants in the EU countries", *European Economy, Economic Papers*, 455, 2012, pp. 3-5. DE SERRES – MURTIN - DE LA MAISONNEUVE, "Policies to Facilitate the Return to Work", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, forthcoming, 2012, pp. 11-ss. En este sentido, destaca muy especialmente la situación del desempleo juvenil. Incluso Mario Draghi llegó a apuntar que el modelo social europeo sería sostenible cuando los índices de desempleo juvenil descendieran en algunos países europeos. *The Wall Street Journal* (2012); *EEAG Report on the European Economy, "Labour Market Reforms and Youth Unemployment"*, CESifo, Munich 2013, pp. 73-94 (<http://www.cesifo.org/eeag>).

cariedad laboral, que no viene compensada o protegida por el sistema público de Seguridad Social. Esto se produce en un período especialmente sensible, donde los efectos perniciosos de la crisis económica en las relaciones laborales ha necesitado de una respuesta de los sistemas de protección social. No obstante, la acción protectora de la Seguridad Social ha sido limitada debido a los importantes recortes sufridos en su financiación, que han repercutido en su ámbito de cobertura objetivo y subjetivo.

8. DUALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO: EL PROBLEMA DE LA TASA DE TEMPORALIDAD

Irlanda acusa una importante tasa de temporalidad, que se encuentra en un 10%, al igual que Portugal o Grecia. Ciertamente se trata de un dato que no es comparable con la situación española. La temporalidad española es una de las más altas de la Unión Europea con un 23%, solamente superada por Polonia que registra un 26%. Una de las medidas tendentes para atajar la temporalidad ha sido la previsión de cautelas legales que presumen el contrato de trabajo como indefinido. Ello beneficia la estabilidad en el empleo y permite a los trabajadores beneficiarse de las medidas de protección ligadas a los despidos individuales o colectivos, pensadas para los trabajadores estables. En esta materia la directriz comunitaria es clara. En el ámbito de la contratación laboral se insiste en la necesidad de simplificar los tipos contractuales, aun dejando un amplio margen de acción a los Estados Miembros. Sin duda, en este punto veremos como las opciones divergen en el caso irlandés y español. Irlanda ha optado por medidas de orientación de la contratación laboral hacia el contrato indefinido, mientras que España ha optado por la incorporación de un nuevo contrato fijo de apoyo a emprendedores con la posibilidad de un período de prueba de hasta un año.

Estas medidas de seguridad y estabilidad en el empleo fueron ya contempladas en virtud de la Protection of Employees (Fixed Term Work) Act 2003. Esta legislación ha sido confirmada jurisdiccionalmente en tiempos de crisis. Se han reconocido importantes medidas en beneficio de los trabajadores, que se presumen indefinidos por disposición legal. Ello impide al empleador la posibilidad de despido sin causa y sin observar las cautelas relativas al procedimiento de despido⁴⁸. Esta limitación de la temporalidad se ha presentado en Irlanda como una necesidad de atajar la dualidad de los mercados de trabajo. Ciertamente, la contratación temporal tiene un peso específico importante, siendo este un rasgo característico de los sistemas productivos estacionales, como sucede en Irlanda al igual que los países europeos del sur de Europa. Esta es una medida orientada no sólo a asegurar la estabilidad en el trabajo y las condiciones de empleo de garantía, sino también a favorecer la financiación estable de los sistemas de Seguridad Social debido al mantenimiento de las cotizaciones.

Sin duda, este es un debate que en realidad afecta a casi todos los Estados miembros, los cuales han venido reformando sus normas relativas a los contratos de trabajo atípicos⁴⁹. La priorización del contrato indefinido se presenta, pues, como propuesta de contención de la contratación

⁴⁸ Estas cautelas legales han sido confirmadas por la jurisprudencia desde el punto de vista de su aplicación jurisdiccional. En este sentido, apuntamos como supuesto paradigmático el Asunto *McGrath v Athlone Institute of Technology* (2011).

⁴⁹ Como decimos, los problemas relacionados con la dualidad del mercado de trabajo se reproducen en el conjunto de países de la Unión Europea. A los efectos de profundizar en este tema se recomiendan los siguientes trabajos de investigación. Vid. BLANCHARD, O. – LANDIER, A., “The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France”, en *Economic Journal*, Vol. 112, Núm. 480, 2002, pp. F214-F244. BENTOLILA, S., et al., “Two-tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain”, en *IZA Discussion Paper series*, núm. 5340, 2010, pp. 4-5. HIJZEN, A. - VENN, D., “The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession”, OCDE, 2011, pp. 25-27. BENTOLILA, S. – DOLADO, J. – JIMENO, J.F., “The Spanish labour market: A very costly insider-outsider divide”, *VoxEU.org*, 20 January, 2012: <http://www.voxeu.org/article/jobless-spain-what-can-be-done-about-insider-outsider-divide> (formato electrónico).

laboral de carácter estructural, es decir, los contratos temporales eventual y por obra y servicio determinado. Estos contratos representan en países con ciclos productivos estacionales, como el caso de Irlanda, un importante desajuste del mercado laboral. En Irlanda la temporalidad estacional se sitúa en torno a dos tercios del total de los contratos temporales que se concertan. Incluso en España esta proporción es superior y estos contratos temporales representan el ochenta y seis por ciento del conjunto de las contrataciones de duración determinada.

Dichas reformas se han proyectado especialmente a la reorientación de los contratos de trabajo a tiempo parcial y de duración determinada. Por lo que se refiere al contrato a tiempo parcial, dicha modalidad de contrato debería ser uno de los especialmente tratados por los posibles efectos de precariedad que pueden acarrear, buscando un equilibrio entre la flexibilidad laboral a favor de las empresas y la seguridad laboral para los trabajadores. La contratación temporal estructural está presente en todos los ordenamientos jurídico laborales europeos, e incluso cuentan con una Directiva específica sobre contratación temporal [Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, sobre el trabajo de duración determinada]. En el ámbito europeo rige el principio de causalidad del despido y la propia contratación temporal tiene que tener un fundamento causal. En caso contrario, estaríamos ante un tipo de contratación temporal vacía de contenido y, por ende, sin garantías jurídicas que permitan dotar condiciones de seguridad laboral. Y todo ello haría aún mucho más difícil la consecución del objetivo de la estabilidad en el empleo, que es una máxima que permite reducir la rotación laboral y la propia segmentación de los mercados de trabajo.

Durante la época de crisis el peligro de abuso en la contratación temporal se ha potenciado, hasta el punto que en muchos países se están creando nuevas categorías de contratos atípicos que ofrecen menos protección que la dispensada a los contratos de trabajo ordinarios. En España, por ejemplo, se ha creado un nuevo contrato de trabajo aparentemente indefinido con un período de prueba de un año. Durante este año la resolución del contrato no permite el pago de una indemnización legal, al no existir protección por despido. La contratación de carácter precaria se ha orientado hacia colectivos más vulnerables en su acceso al mercado de trabajo, muy especialmente a los trabajadores jóvenes. Y estas medidas configuradas formalmente como estímulos a la contratación, concurren con la introducción de medidas que flexibilizan el despido individual o colectivo. Se han facilitado las condiciones que permiten recurrir al despido, y ello mediante procedimientos más rápidos unido a la reducción del control sindical y jurisdiccional.

9. LA REDUCCIÓN SALARIAL EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO

En 2008, se abrió en Irlanda una mesa de negociación entre el gobierno y los sindicatos más representativos para consensuar una rebaja del salario de los funcionarios públicos, pero las negociaciones no concluyeron con acuerdo. El gobierno y los sindicatos no pudieron alcanzar un enfoque de consenso para asegurar una reducción de los salarios de un total de 1000 millones de euros, que era la cuantía recogida en el proyecto de ley de los salarios del sector público. Los sindicatos se opusieron formalmente a cualquier recorte a las retribuciones básicas en el sector público, aunque presentaron propuestas alternativas, como la supresión de los días de permiso por asuntos propios y la limitación de las posibilidades de excedencia voluntaria. No obstante, el 4 de diciembre de 2009 el entonces gobierno anunció que la propuesta no preveía una alternativa aceptable a los recortes salariales y el proyecto de ley avanzó en la línea originaria delimitada por el gobierno.

En 2009 se aprobó la medida adoptada por el gobierno irlandés, orientada a la reducción del salario de los funcionarios públicos. Dicha decisión se introdujo en la Emergency Measures in the Public Interest Act 2009. Esta Ley preveía una reducción de los salarios de los funcionarios públicos de entre el 5% y el 15%, con efectos de 1 de enero de 2010. Sin duda, se trataba de una medida derivada de la grave recesión económica. Posteriormente, el gobierno en una reunión en Consejo de Ministros de 3 de febrero 2009 decidió reducir en un 25% las compen-

saciones económicas que debían abonarse a los funcionarios públicos por medio de asignaciones para gastos de viaje y dietas.

Los sindicatos recurrieron la medida gubernamental y el Tribunal Supremo desestimó su pretensión. El alto tribunal consideró que el gobierno tenía una amplia libertad de acción en el desempeño del poder ejecutivo del Estado, máxime cuando las medidas de ajuste en el capítulo personal estaban relacionadas con el propio control presupuestario ante una circunstancia de interés público. En este sentido, el Tribunal Supremo entendió que la medida se encontraba más que justificada, debido a que desde finales de septiembre de 2008 Irlanda había entrado en la crisis económica más grave de su historia y que esa crisis incluso se iba agudizando en sus efectos esenciales. Ciertamente dicha situación económica adversa obligaba al Gobierno a actuar con urgencia en beneficio del interés público, sin que fuera conveniente demorar las medidas a la espera de la aprobación del proyecto gubernamental en el Parlamento. Esta ha sido, pues, la única medida laboral que se ha aplicado directamente por el gobierno irlandés, sin observar el procedimiento legislativo parlamentario.

En marzo de 2010, y de debido a una situación de extraordinaria necesidad, los sindicatos del sector público llegaron a un acuerdo de cuatro años en el ámbito de la función pública. Se trataba del llamado Croke Park Agreement, en virtud del cual los niveles salariales del sector público estarían protegidos a cambio de una reducción de los puestos de trabajo, incluyendo un compromiso efectivo de reorganización sustancial del trabajo en el sector público. Concretamente, el acuerdo contemplaba la reducción progresiva del número de funcionarios públicos, que se ha ido consiguiendo mediante la fórmula de las bajas incentivadas.

El número de funcionarios que han perdido su puesto de trabajo en virtud del Acuerdo Croke Park oscila entre 320.000 y 290.500. Este ajuste de personal se ha producido mediante jubilaciones, bajas voluntarias incentivadas y despidos colectivos en el caso del personal laboral. El proceso de regulación de empleo extintivo se produjo en el ámbito sanitario, en concreto, en la Dirección de Servicios de Salud. Concretamente, 1.907 servidores públicos perdieron su trabajo con una indemnización de tres semanas de salario por año de servicio. Ciertamente, el plan de reducción personal siguió aplicándose llegándose a reducir 282.500 puestos de trabajo a finales de 2014. El objetivo del acuerdo con los sindicatos se basaba esencialmente en el ahorro salarial, cuyo impacto presupuestario suponía un ahorro estimado de un millón y medio de euros durante los dos primeros años.

Con todo, estos ajustes no parecían suficientes y recientemente el gobierno ha intentado revisar el acuerdo para conseguir nuevas reducciones de personal y un ahorro adicional en los salarios. Por su parte, los sindicatos han rechazado las propuestas, rompiéndose una vez más la situación de concertación social. Sin duda, esto ha cambiado ciertamente el panorama, ya que el gobierno siempre había optado en este ámbito por la preferencia al acuerdo con los sindicatos en materia ajustes laborales, que se justificaban en la necesidad del ahorro presupuestario. El recurso al diálogo social ha venido garantizando un contexto de paz social en el ámbito de la función pública. Por ello, el gobierno irlandés ha reformulado sus propuestas iniciales, rebajando los objetivos de ajuste, y fruto de este cambio es el Acuerdo de Estabilidad de la Función Pública 2013-2016 (Haddington Road Agreement)⁵⁰. En aplicación de dicho acuerdo, desde 1 de julio

⁵⁰A instancias del gobierno, el presidente ejecutivo de la Comisión de Relaciones Laborales (LRC) y el Director y Subdirector del Servicio de Conciliación de la CRA (Chief Executive of the Labour Relations Commission (LRC) and the Director and Deputy Director of the LRC's Conciliation Serv) se reunieron con los sindicatos y asociaciones que representan al personal en el servicio público. El propósito de dicha reunión general fue evaluar las posibilidades reales de un potencial acuerdo o, en su caso, alcanzar un mayor compromiso que permitiera el ajuste financiero por la vía de un futuro acuerdo estable.

de 2013 se ha venido produciendo un aumento de las horas habituales de trabajo. Por otro lado, el acuerdo contempla la reducción del número de horas extraordinarias prestadas en el sector público, así como una congelación de los salarios. Por otro lado, los salarios superiores a los 65.000 euros por año han sufrido importantes reducciones adicionales a las previstas legalmente con carácter general para el conjunto de servidores públicos.

10. LA REDUCCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL PREVISTO LEGALMENTE: LA RESISTENCIA AL AJUSTE SALARIAL

La reducción de los niveles de salario mínimo interprofesional legal y convencionalmente acordados ha sido una de las recetas internacionales orientada a compensar el impacto salarial en la competitividad de los mercados de trabajo. Ciertamente, en el ámbito europeo se entiende que la apuesta por los salarios mínimos tiene efectos positivos en el conjunto de las relaciones laborales, pero dicho salarios tienen que ser supervisados para evitar que no sean muy elevados y supongan un coste excesivo para la capacidad financiera de las empresas. Esta nueva corriente de política salarial se ha presentado como una medida orientada a favorecer los ajustes salariales de las empresas y se ha intentado justificar en que ello no afectaba a los empleos con menores rentas y, en cambio, permitía disuadir del recurso al trabajo informal o no declarado.

Estos cambios en los salarios profesionales previstos legalmente han convivido con un sistema mucho más flexible de determinación de los salarios. En esta línea de actuación se han movido especialmente países como Bélgica, Finlandia, Italia, Eslovenia, y España, siguiendo las recomendaciones europeas. Si comparamos el caso irlandés con el español, conviene decir que en España el ajuste salarial se ha producido mediante el aumento de las posibilidades de disposición salarial por la inaplicación de los convenios colectivos. En cambio en Irlanda se ha optado por la reforma del sistema del salario mínimo interprofesional previsto legalmente acompañado de algunos ajustes en el modelo de negociación colectiva.

En el ámbito laboral destacan los esfuerzos por reducir el nivel salarial alcanzado durante la época de bonanza económica. Ciertamente, la congelación de los salarios en el sector privado y público ha sido una de las medidas más importante adoptadas. Ello ha convivido con el problema, aún pendiente de resolver, de la determinación del salario mínimo irlandés, que ha llegado a ser uno de los más elevados de Europa. Actualmente, los salarios reales después de los impuestos han bajado, a pesar de su aumento previo a la crisis⁵¹. Sin duda, ello ha creado tensiones sociales evidentes y un repunte de la conflictividad laboral. Incluso en época de bonanza los altos beneficios no se conjugaban con el crecimiento de los salarios reales y esta circunstancia afectaba ciertamente a la capacidad económica de las empresas.

En Irlanda los acuerdos derivados del diálogo social han facilitado el objetivo de la moderación salarial. Esto es una diferencia importante en comparación al resto de los países europeos en crisis, donde la concertación social no ha sido posible. Ello se ha debido a una conflictividad social más elevada derivada de unas reformas laborales mucho más drásticas que la reforma irlandesa⁵². El mantenimiento de los salarios tuvo su respaldo por los pactos sociales concertados

⁵¹ Incluso en Irlanda se han realizado importantes esfuerzos fiscales para intentar que la reducción de los salarios reales no afectara a la propia capacidad económica de los trabajadores. En este sentido, podemos destacar la apuesta irlandesa basada en los impuestos sobre el trabajo, que no funcionó en los años ochenta. Posteriormente, ha venido promoviéndose una política basada en una rebaja de la presión fiscal sobre el trabajo acompañada por la moderación salarial.

⁵² Esta situación de repliegue del diálogo social se apuntó desde el comienzo del período de crisis económica. La paralización del diálogo social se produjo a pesar de la tradición irlandesa de pactos sociales y de los esfuerzos realizados para alcanzar los acuerdos. Vid. HYMAN, R., "Social Dialogue and Industrial Relations during the Economic Crisis: Innovative Practices or Business as Usual?", en *Industrial and Employment Relations* Dept, ILO-Working Paper 11, 2010, p. 3-5 (format on-line).

entre las asociaciones sindicales, empresariales y el propio gobierno. Esto demuestra que incluso en tiempos de crisis es posible contener los niveles salariales. Sin duda, se trata de un país que ha demostrado el importante éxito que tiene la negociación de los salarios en virtud de la concertación social, modelo que ha funcionado antes y que está incluso manteniendo sus ventajas con la recuperación económica.

Con carácter general, es preciso tener en cuenta que en Irlanda se consiguió un salario mínimo de carácter oficial, determinándose así un suelo salarial como suceden en gran parte de los países europeos del continente, como ocurre en España. La previsión de un salario mínimo es relativamente reciente en Irlanda. Hubo que esperar al año 2000, momento en el que se reconoció por vez primera esta institución desde el punto de vista legal. La regulación del salario mínimo interprofesional se realizó por medio de una Ley monográfica de carácter especial, la National Minimum Wage Act 2000⁵³. Si bien es cierto que la legislación del salario mínimo nacional no se introdujo hasta el año 2000, los mecanismos de fijación de salarios sectoriales habían existido desde la propia declaración de independencia del Estado irlandés. La National Minimum Wage Act 2000 se aprobó sin que fuera una trasposición comunitaria, sino que respondía a un proyecto de protección de los intereses económicos de los trabajadores. La National Minimum Wage Act 2000 previa un salario mínimo por hora trabajada de 5,59 euros, que era el promedio salarial en el momento de aprobación de la Ley⁵⁴.

Sin duda, esta ordenación del salario mínimo en virtud de la National Minimum Wage Act 2000 supuso ciertamente uno de los aspectos más importantes de escisión de la legislación laboral irlandesa respecto del ordenamiento británico. Este suelo salarial previsto legalmente se configura como un salario mínimo interprofesional para los ámbitos de negociación colectiva. Esa Ley del 2000 ha sufrido distintas reformas en virtud de la crisis económica, pero en esencia ha mantenido su virtualidad como límite rígido de carácter público y oficial. En este sentido, conviene indicar que Irlanda ha intervenido con fines garantistas en el salario mínimo oficial, que cuenta con una regulación legal rígida, como mínimo de garantía, y que ha resistido a pesar de los múltiples intentos de desregulación de las condiciones salariales⁵⁵. Igualmente, esta Ley de 2000 se encontraba coordinada con la Industrial Relations Act 1946, a los efectos de garantizar mecanismos de articulación entre el salario legal y los cauces de negociación, que venían finalmente a determinar los salarios sectorialmente. Irlanda responde a un modelo de control de la fijación de los salarios y su ordenación se basa en acuerdos sociales de garantía. Este es un esquema igualmente practicado en los países del Báltico, que permite supervisar y orientar sectorialmente la evolución de los salarios fomentando un sistema vertebrado de relaciones laborales colectivas.

El nivel salarial legal vino a beneficiar al 13,5% de la población activa, en torno a 163.000 trabajadores (según el Economic and Social Research Institute) y supuso un aumento de los sa-

⁵³ En relación al debate relativo a la protección del salario mínimo en Irlanda destacamos los siguientes estudios de investigación. Vid. O'NEILL, D. – NOLAN, B. – WILLIAMS, J., "Evaluating the Introduction of a National Minimum Wage: Evidence from a New Survey of Firms in Ireland", en Journal compilation, CEIS, Fondazione Giacomo Brodolini and Blackwell Publishing Ltd, 2006. BACCARO, L. – SIMONI, M., "Centralized Wage Bargaining and the 'Celtic Tiger' Phenomenon", en Industrial Relations, University of California, Vol. 46, núm. 3, julio 2007. FUNK, L. - LESCH, H., "Minimum Wage Regulations in Selected European Countries", en Intereconomics, March/April, 2006. ROLAND, E., "A contentious consensus: The establishment of the National Minimum Wage in Ireland", en Schulten, T., Bispinck, R. & Schäfer, C. (eds.), *Minimum Wages in Europe*, Edita European Trade Union Institute, 2006.

⁵⁴ La tasa salario mínimo nacional por hora de trabajo se correspondía a £ 4,40 (€ 5,59), que venía a equivaler alrededor del 52% de los ingresos medios de un trabajador en el momento de aprobación de la Ley de 2000.

⁵⁵ El proceso de flexibilización del salario mínimo nacional en Irlanda se enmarca en una corriente neoliberal, que incluso se remonta a los momentos previos de la crisis económica y financiera. Vid. O'NEILL, D. – NOLAN, B. – WILLIAMS, J., "Evaluating the Introduction of a National Minimum Wage: Evidence from a New Survey of Firms in Ireland", en Journal compilation, CEIS, Fondazione Giacomo Brodolini and Blackwell Publishing Ltd, 2006, pp. 65-ss

larios en cómputo nacional de 1,6%. Sin duda, esta mejora fue un resultado justificado en la necesaria lucha contra las cotas de pobreza. Posteriormente, el salario mínimo por hora trabajada fue incrementándose progresivamente en los años subsiguientes alcanzando el 8,65 en 2007. Solamente en el año 2007 había un 4,9% de los trabajadores que se encontraban en el salario mínimo o por debajo del mismo, y en este colectivo la mayoría eran menores de veinticinco años, mujeres o inmigrantes⁵⁶. En este sentido, las Secciones 14, 15 y 16 de la Ley 2000 establecen para estos colectivos especialmente desfavorecidos en el mercado de trabajo tasas de salario mínimo más reducidas. Ello destaca especialmente en el caso de los empleados menores de 18 años, cuyos salarios experimentan importantes reducciones en los dos primeros años primeros años de empleo⁵⁷.

En la época de expansión económica Irlanda vivió un proceso de ampliación automática de los salarios, unido a la negociación de reducciones en la duración de la jornada ordinaria de trabajo. Ambos factores fueron evaluados internacionalmente como un contexto laboral que restaba productividad y competitividad a las empresas irlandesas. Durante esta etapa se reforzó efectivamente el poder adquisitivo de los trabajadores irlandeses, afectando especialmente a los trabajos indefinidos, que ya contaban con una importante cuota protección social. Por otro lado, el aumento de los salarios se produjo de forma independiente, sin tener en cuenta el aumento del desempleo. De este modo, el desempleo no influyó en el crecimiento de los salarios, sin que se produjera un ajuste salarial que aliviara a las empresas desde el punto de vista financiero. Tampoco durante este período se contemplaron medidas que permitieran a las empresas realizar un ajuste económico desde el punto de vista salarial. El salario mínimo profesional fue subiendo progresivamente en Irlanda desde 2001 hasta el 2008, llegado a ser considerablemente alto en el período de auge económico. El salario mínimo nacional se situó por encima de la media europea, solamente superado por Luxemburgo. Precisamente después de 2008 el salario mínimo quedaría congelado como medida anticrisis, sin llegar a reducirse en su cuantía.

Las autoridades europeas mostraron su preocupación por la situación de los salarios en Irlanda. Precisamente, la bajada del salario mínimo fue una de las propuestas de la Troika en las negociaciones de 2010, llegándose a contemplar un compromiso de reducción del salario mínimo nacional en torno a un 11%. En el Programa de Apoyo Financiero del FMI y la UE el gobierno irlandés se comprometió a establecer una revisión del sistema de salario mínimo nacional. Precisamente, antes de que el gobierno irlandés aceptara los términos del rescate, se aprobó el Plan Nacional de Recuperación 2011-2014 (National Recovery Plan 2011-2014). El plan anunció una serie de reformas estructurales en el mercado laboral dirigido a eliminar los obstáculos a la creación de empleo. Entre las propuestas destacaba la reducción en 1 euro del salario mínimo por hora nacional y un compromiso de revisar el marco de los mecanismos de fijación de los salarios sectoriales dentro de un período de tres meses. Igualmente, se limitaba la ordenación de un único salario mínimo interprofesional por hora, sin que ello tuviera en cuenta otros conceptos de garantía como la antigüedad, la polivalencia funcional o la formación adicional, que se desmarcaban del concepto de salario mínimo ligado directamente a las retribuciones básicas del trabajador.

⁵⁶ Vid. KERR, A., "Social Rights in Crisis in the Eurozone. Work Rights in Ireland", en AA.VV., *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, Ed. Claire Kilpatrick and Bruno De Witte, European University Institute, Fiesole, 2014, pp. 45-ss.

⁵⁷ En este sentido, conviene destacar que en algunos países se han contemplado específicas medidas en materia de salario mínimo para jóvenes. Por ejemplo, en Grecia se introdujo un sistema especial de salario mínimo para personas jóvenes. Se trata de un subsistema de salario mínimo profesional para trabajadores jóvenes y aprendices. Concretamente, un salario más reducido de cobertura para fomentar su contratación en el mercado de trabajo. BACCARO, L. – SIMONI, M., "Centralized Wage Bargaining and the 'Celtic Tiger' Phenomenon", en *Industrial Relations*, University of California, Vol. 46, núm. 3, julio, 2007, pp. 430-431.

Asimismo, se suprimieron determinadas regulaciones especiales de salario mínimo por hora, como sucedía anteriormente para el trabajo en domingo, los trabajos extraordinarios o las valoraciones del módulo salarial relacionados con el cálculo de la indemnización por despido colectivo. Estos conceptos se encontraban, pues, excluidos de la noción básica de salario mínimo a efectos laborales.

La reducción de la tarifa del salario mínimo por hora a 7,65 euros fue ordenado por el artículo 13 de la Ley Medidas de Emergencia Financiera (Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2010), que afectaba a la Ley de 2010 (Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2009). Estos cambios se aplicaron desde 1 de febrero de 2011. En este sentido, se planteó la especial observancia de los cauces parlamentarios de reforma legislativa. Especialmente, el artículo 15 de la Constitución establece que el "poder único y exclusivo de hacer leyes para el Estado es el Oireachtas" [Parlamento irlandés]. Ciertamente estos cambios se han producido con debate parlamentario y teniendo en cuenta los quórum necesarios para su aprobación. El salario mínimo interprofesional experimentó en el año 2011 varias fluctuaciones debido a los ajustes realizados con motivo de la crisis. El salario mínimo por hora para mayores de edad y empleo ordinario, que difiere del de los trabajadores menores y trabajos especiales, llegó a bajar hasta un euro quedando en 7,65 euros, medida adoptada por la ley de presupuestos y fue, sin duda, una medida basada en uno de los postulados del The National Recovery Plan 2011-2014.

Dicha bajada del salario mínimo fue impopular y precisamente algunas decisiones del gobierno irlandés adoptadas a partir de marzo de 2011 estaban orientadas a derogar las medidas previas adoptadas. El Gobierno en 2011 vino a aplicar una contrarreforma, restaurando los niveles de salario mínimo de 2010 y ello como una respuesta ante el aumento de la pobreza de la clase trabajadora. El nivel de salario mínimo fue automáticamente corregido mediante una subida compensadora. De este modo, se recuperó el nivel salarial perdido situándose en 8,65 euros en virtud de la Social Welfare and Pensions Act 2011, con efectos de 1 de junio de 2011⁵⁸. Esta consolidación de la tasa de salario mínimo se consiguió después de una negociación específica con la Troika. No obstante, este incremento fue compensado por una reducción de las cotizaciones de las empresas a la Seguridad Social siempre que los salarios de los trabajadores superaran el nivel mínimo salarial previsto legalmente de forma interprofesional.

De este modo, Irlanda ha congelado el salario mínimo nacional y ello ha venido unido a un contexto de concertación salarial presidida por la moderación salarial y las reducciones salariales sectoriales. Con todo, una vez más estos ajustes se han compensado tímidamente con una bajada de la imposición sobre el trabajo con el fin de permitir la creación de nuevos puestos de trabajo. Estas medidas de acompañamiento fiscal a las políticas salariales se han producido también en Holanda, surgiendo inmediatamente la pregunta relativa a si estas medidas solamente se pueden aplicar en países pequeños con mercados de trabajo con una población activa más reducida.

11. LA REVISIÓN DE LOS MECANISMOS DE FIJACIÓN DE LOS SALARIOS SECTORIALES: LA INAPLICACIÓN SALARIAL A DEBATE

Realmente, una de los aspectos más controvertidos del sistema de relaciones laborales irlandés ha sido la fuerte presencia de los salarios negociados sectorialmente, hasta el punto que se presentan en la práctica como un auténtico sistema que opera en referencia al salario mínimo nacional. Este sistema se presenta como una fuente autónoma de determinación de los niveles

⁵⁸Tras las elecciones generales a principios de 2011, un nuevo gobierno de coalición del Fine Gael / Laboralistas defendió la recuperación del nivel de salario mínimo. Una de las primeras medidas adoptadas por dicho gobierno fue revertir la reducción de la tarifa de salario mínimo por hora. Esta medida se incorporó en la Sección 22 de la Ley de Seguridad Social y Pensiones de 2011 (Social Welfare and Pensions Act 2011).

salariales. De este punto, y especialmente en los sectores con más presencia e implantación sindical, los mínimos salariales se determinan realmente observando procedimientos de concertación social entre asociaciones sindicales y empresariales⁵⁹. Este contexto se contrapone a las propias directrices reformadoras promovidas por las instituciones europeas.

Desde esta perspectiva se considera que los mercados de trabajo en la eurozona tienen que determinar los salarios de forma libre, con el fin de que los niveles salariales finales sean competitivos y permitan el crecimiento de las economías nacionales. En esta época de crisis uno de los aspectos sumamente relevantes ha sido la necesidad de contención salarial, debido a la pérdida progresiva de la competitividad empresarial. Dicho contexto ha fundamentado la proposición de medidas de ajuste salarial, en base a una evolución de los salarios, que ha sido un verdadero lastre para las empresas. Con todo, el ajuste ha sido muy duro y los trabajadores se han visto afectados no sólo por el ajuste salarial de las empresas, sino también por el efecto de la pérdida de salario ligada a la caída de los componentes salariales variables determinados en función de la productividad. Sin duda, la reciente recuperación de la economía está justificando la demanda por parte de las organizaciones sindicales de mejoras salariales que permitan compensar la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores.

Las autoridades europeas consideran que la ordenación flexible del salario permite reducir las asimetrías entre los distintos sistemas laborales europeos, que en definitiva dificultan el logro de una zona euro competitiva desde el punto de vista internacional. En este punto, una de las críticas sindicales fue la conexión de la reforma de los acuerdos registrados de sector con cuestiones de competencia, máxime cuando ello supone un obstáculo a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva. Por su parte, la Comisión Europea entendía que los salarios sectoriales garantizados afectaban incluso a la política de competencia de las empresas desde el punto de vista de la comparación entre los distintos Estados Miembros, circunstancia ésta de sobreprotección laboral que se entendía que a la postre perjudicaba a la propia economía irlandesa y a su mercado de trabajo.

El período comprendido entre 1987 y 2008 se caracterizó por los acuerdos sociales y el diálogo social. En 1987, se acordaron hasta tres grandes acuerdos de contenido salarial. Se trataba del Programa de Recuperación Nacional, que fue negociado entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresariales⁶⁰. Dicho gran acuerdo fue seguido de los Programas de Progreso Social y Competitividad en el Trabajo (Programmes for Economic and Social Progress, Competiveness at Work and Prosperity and Fairness). Estos acuerdos contemplaban importantes mejoras salariales, especialmente mediante la determinación de subidas salariales programadas anualmente. Estos acuerdos fueron renovados en 2005 y se previó un incremento salarial de un diez por ciento en un período temporal de veintisiete meses. En septiembre de 2008, se concertó un nuevo acuerdo salarial nacional, que fue ratificado por el Congreso de Sindicatos de Irlanda (Congreso) y por la Confederación de Empleadores de Irlanda (IBEC) [Irish Congress of Trade Unions (Congress) and the Irish Business and Employers Confederation (IBEC)]. Dicho acuerdo preveía aumentos salariales en el sector público y privado de un seis por ciento en un período de referencia de veintiún meses.

⁵⁹ Estos sectores y dichas prácticas de negociación sectorial de los salarios se analizan detenidamente en el siguiente estudio. Vid. *Report of Independent Review of Employment Regulation Orders and Registered Employment Agreement Wage Setting Mechanisms* (Dublin: Department of Jobs, Enterprise and Innovation, 2011).

⁶⁰ Sobre la relevancia de la concertación social en materia de negociación de los niveles salariales en el sector. Vid. FUNK, L. - LESCH, H., "Minimum Wage Regulations in Selected European Countries", en *Intereconomics*, March/April, 2006. ROLAND, E., "A contentious consensus: The establishment of the National Minimum Wage in Ireland", en Schulten, T., Bispinck, R. & Schäfer, C. (eds.), *Minimum Wages in Europe*, Edita European Trade Union Institute, 2006.

A finales de septiembre de 2008, Irlanda se enfrentaba a una grave crisis de su economía, que afectó a las empresas. Ello motivó que incluso las grandes empresas anunciaran que no podían seguir manteniendo el nivel salarial de sus empleados conseguido mediante los acuerdos sectoriales. Por otro lado, los sindicatos y la patronal tampoco consiguieron llegar a un gran acuerdo sobre la revisión de los salarios negociados, y todo ello a pesar del largo período de negociación que se desarrolló por un período de seis meses, sin que se llegara a alcanzar un gran acuerdo salarial nacional para el sector privado.

Si tenemos en cuenta los ratios de competitividad, se ha apuntado que países como Irlanda o España deberían bajar sus índices salariales para estimular su situación en términos de competitividad. Por ejemplo, para mejorar la competitividad en términos de promedio respecto del entorno intracomunitario, Irlanda debería bajar sus salarios en un 22,8 por ciento, mientras que España un 8,1%. Y si hacemos mención a otros países en situación de crisis, Grecia un 16,3% o Portugal un 7,9%. Como vemos, el ejemplo irlandés es el más alarmante, en la medida en que se trata de un país que ha experimentado un crecimiento económico extraordinario durante la etapa previa a la crisis económica y ello ha afectado significativamente al alza en los niveles salariales. Con todo, estas recomendaciones de política salarial formulada desde la Unión Europea colisionan con el propio modelo social de relaciones laborales del proyecto comunitario. Ciertamente, la flexibilidad laboral y el ajuste en las condiciones laborales, especialmente las salariales, debería desarrollarse bajo criterios de equidad y justicia, promocionando la idea de trabajo digno impulsada por la propia OIT.

Con todo, esta reflexión última no impide pensar que cualquier tipo de subida salarial, incentivos o estímulos salariales con carácter general deberán estar orientados hacia su conexión directa con la productividad de las empresas. En su momento, a propósito del plan de estabilidad para Irlanda la Troika comunitaria manifestó su preocupación por las distorsiones de las condiciones salariales dada la presencia de salarios mínimos sectoriales, que reforzaban el ya de por sí elevado salario mínimo nacional. Asimismo, e incluso en 2012, los convenios colectivos sectoriales registrados determinaban salarios mínimos muy por encima de la fijación salario mínimo legal.

La reforma del sistema era una consecuencia derivada de los compromisos plasmados en el Programa del FMI y la Unión Europea de Apoyo Financiero a Irlanda, así como un efecto directo del Memorando de Entendimiento de diciembre de 2010 (Programme of Financial Support 2010). A estos efectos se recomendaba la determinación de supuestos de revisión salarial de forma independiente a los controles sectoriales⁶¹, que se controlaban sectorialmente por parte de las Comisiones Mixtas de Trabajo y Empleo, que validaban el registro de los salarios sectoriales. Estas comisiones se denominan Joint Labour Committee, y el canal de acuerdos validados el Registered Employment Agreement systems⁶², que funcionan en sectores estratégicos como la construcción, sistema energético, industria, seguridad, etc.

En el momento de la promulgación de la Ley de 2000, había en funcionamiento dos tipos de mecanismos de fijación de salarios sectoriales, los cuales habían sido previstos por la Industrial Relations Act de 1946. Los sistemas del Joint Labour Committee y el Registered Employment

⁶¹ Esta reforma significaba un paso más que debilitaba el control sectorial de los salarios mediante el registro de los acuerdos por sectores. Y dicha revisión era adicional a la experimentada anteriormente en virtud de la reforma de 2009 de la Sección 38.2 de la Industrial Relations Act 1990.

⁶² En 2011 se revisó el plan de ajuste económico y el programa para Irlanda. En ese momento, el Director general de la Comisión de asuntos económicos y monetarios planteó que era urgente reformar el tema de los salarios determinados sectorialmente y el gobierno irlandés se comprometió a ello. La Comisión Europea acogió con satisfacción el compromiso del gobierno para introducir una legislación que fuera más allá del mero ajuste en la cuantía del salario mínimo nacional.

Agreement tienen su origen en la United Kingdom's Trade Board Act 1909 y la versión irlandesa de la Free State's Conditions of Employment Act de 1936. Según la Act of 1946 el Joint Labour Committees proponía al Labour Court la fijación de los salarios mínimos para todos los trabajadores del sector, lo cual también afectaba a otras condiciones de trabajo. El Labour Court decretaba la orden siguiendo estas propuestas, y dichos niveles salariales eran igualmente de carácter mínimos, superponiéndose al salario mínimo legal. Dicho nivel salarial era de obligado cumplimiento por las empresas y su incumplimiento podría acarrear sanciones administrativas e incluso responsabilidad penal. En 2009 había hasta diez comités sectoriales encargados de fijar las tasas mínimas de salarios en determinados sectores, y las tasas fueron superiores, fijándose en torno a un 9% por encima de la fijada por la Ley de 2000 relativa al salario mínimo nacional intersectorial.

En el ámbito de la negociación colectiva han funcionado en Irlanda los Joint Labour Committees, que actúan a modo de comisiones paritarias donde negocian las organizaciones sindicales y empresariales en los diferentes sectores de actividad. Estos comités han realizado una labor de concertación social de las condiciones laborales, incluidas las salariales, pudiendo determinar con carácter obligatorio las condiciones de trabajo en ciertos sectores de actividad. Con todo, se entendía que la estructura y funcionamiento de dichos comités suponía un límite e introducían rigidez al proceso de determinación de las condiciones laborales. Por tanto, uno de los efectos de la crisis ha sido la reforma de la composición y competencias atribuidas a los comités, como vía de determinación de las condiciones laborales en los ámbitos superiores a la empresa.

La crisis ha afectado al proceso de determinación de las condiciones de trabajo, en virtud de los Joint Labour Committees, que han concertado sectorialmente las condiciones de trabajo. Estos comités venían actuando de forma institucional y estable, ya que se configuraban como órganos determinados legalmente en el que intervenían originariamente los agentes sociales y los expertos. Dichos órganos fijaban de forma programada las condiciones laborales en el sector y acordaban los Employment Regulation Order. Dichos acuerdos registrados son obligatorios a modo de ordenanzas laborales, y ello a pesar de las dudas de constitucional, ya que el propio High Court en 2001 cuestionó la delegación legislativa en los comités laborales. Las competencias de los comités eran especialmente importantes en materia salarial, aunque igualmente afectaban al conjunto de condiciones de trabajo. Por tanto, se trata de un sistema que está en constante proceso de revisión y es una de las fórmulas de concertación de las relaciones laborales que se han calificado como rígidas y que debería ser objeto de revisión.

Se trata, sin duda, de una tradición del sistema relaciones laborales irlandés, que consolidó la práctica de fijación de los salarios mediante un sistema de registro de acuerdos colectivos, que sería revisado durante la crisis a fin de rebajar los posibles bloqueos a los ajustes salariales por parte de las empresas. Sin duda, este fue el especial problema planteado, sin que se plantearan otras demandas adicionales a la reducción de otros derechos laborales derivados de la intervención del Derecho del Trabajo irlandés. Este sería, pues, el aspecto más relevante que manifestaría una falta de rigidez de la legislación laboral de Irlanda, puesto que como hemos indicado, según el FMI y la propia Unión Europea, se trata de un mercado de trabajo que cuenta con un elevado grado de desregulación de las condiciones de trabajo.

Con carácter general, conviene indicar que en Irlanda los empresarios o sus asociaciones no tienen una obligación legal de negociar convenios o pactos colectivos con los sindicatos. De este modo, los convenios y acuerdos colectivos pactados son plenamente voluntarios y se deben a la labor estable de negociación en los distintos sectores de actividad⁶³. Precisamente, conviene des-

⁶³ Vid. *O'Rourke v Talbot Ireland Ltd* [1984] I.L.R.M. 587 and *Holland v Athone Institute of Technology* [2012] E.L.R. See *Association of General Practitioners v Minister for Health* [1995] 1 I.R. 382. Geoghegan J. el Supreme Court de Irlanda considera que ninguna ley puede ser utilizada como recurso para hacer frente a los sindicatos: *Ryanair Ltd v Labour Court* [2007] 4 I.R. 199, 215.

tacar que incluso no existe un sistema general de información y consulta de los empresarios a los representantes de los trabajadores en las empresas⁶⁴. La Industrial Relations (Amendment) Act 2011 permitía ya un margen de disposición de acuerdos sectoriales. La decisión del Ministerio de Trabajo podía dictar decretos de regulación de empleo evitando los bloqueos sectoriales realizados por los Joint Labour Committees. A partir del cambio los comités deben justificar los principios generales de sus acuerdos, que sin duda en su aplicación permiten un control interpretativo por parte de los tribunales de trabajo⁶⁵. De este modo, se suprimía una supremacía absoluta de la regulación sectorial que garantizaba las versiones de la Industrial Relations (Amendment) Act de 1946 y 1990.

Concretamente, la Troika solicitó la reforma de la Industrial Relations (Amendment) Act 2012 en virtud del Memorando de Entendimiento de 2011, evitando las reglamentaciones sectoriales, ya que ello podía desincentivar la propia creación de empleo. Especialmente se solicitó que los empresarios pudieran descolgarse del salario registrado sectorialmente y la fórmula ha consistido en poder solicitar al Labour Court este margen de maniobra, siempre que hubiera un riesgo sustancial de amenaza al empleo. Es decir, una situación de adversidad económica de la empresa que pudiera motivar despidos colectivos relacionados con el propio mantenimiento de la empresa. Con todo, la inaplicación salarial a cargo de la empresa debía respetar el salario mínimo nacional.

Otra recomendación fue la necesidad de revisar la composición y estructura de los propios Joint Labour Committees, y que sus delegados fueran renovados cada cinco años, a fin de evitar su consolidación a modo de aparato institucional. En 2012, la Comisión Europea consideró que el proyecto de reforma de Ley de los Joint Labour Committees se encontraba en sintonía con las recomendaciones europeas, propiciando un sistema de fijación de salarios más flexible y más sensible con las circunstancias económicas del momento. Los cambios en materia negociación colectiva han sido muy importantes, permitiendo una rebaja de la intervención en virtud de los Joint Labour Committee y Registered Employment Agreement systems.

Con todo, los sistemas de determinación de los salarios en los sectores de actividad daba cobertura a las principales empresas del país, afectando prácticamente al conjunto de la industria y la construcción. Ello permitía homogenizar los salarios afectando a pequeñas y grandes empresas, especialmente a las pequeñas donde los sindicatos tienen menos poder influencia y negociación. De este modo, la labor de los comités y el cauce de los acuerdos registrados daban una respuesta eficaz a la diversidad del tejido empresarial irlandés. Un sistema de negociación colectiva que no cuente con una estructura de negociación asentada encuentra problemas evidentes de racionalizar los costes salariales para las empresas que concurren en mismo ámbito de actividad productiva. Desde esta perspectiva, los empresarios igualmente se podrían beneficiar de la estabilidad que ofrece este mecanismo de fijación de los salarios sectorialmente, máxime el empresario de un ámbito sectorial, donde las empresas compiten realmente entre sí desde el punto de vista de los costes salariales. Es decir, los empresarios necesitan conocer con una cierta seguridad jurídica cuáles son los costes laborales soportados.

⁶⁴ Ello permitió a Irlanda realizar una trasposición de la Directiva 2002/14/CE, relativa a los procedimientos de información y consulta. En concreto, debemos destacar la regulación del art. 10 y la Sección 4 de la Employees (Provision of Information and Consultation) Act 2006.

⁶⁵ El aumento del control de los Joint Labour Committees se basa en la propia jurisprudencia del Supreme Court, que posteriormente ha sido incorporada a la legislación irlandesa en virtud de la Industrial Relations (Amendment) Act 2012 (the 2012 Act). Dicha disposición normativa entró en vigor el 1 de agosto de 2012. Las modificaciones introducidas por esta Ley requerían efectivamente a los Joint Labour Committees a que formularan propuestas motivadas, teniendo en cuenta los posibles factores que justificaran su decisión. Especialmente tenían que tener en cuenta los intereses empresariales, así como los niveles de empleo y el nivel consolidado de los salarios en el sector.

Así pues, esta tesis vendría a cuestionar la urgente necesidad de la reforma de los sistemas de determinación de los salarios en el sector, e incluso se llegó a cuestionar que estos acuerdos registrados dieran lugar a un aumento de los salarios que resultaban poco competitivos en la práctica. Este dato lo confirman las propias subidas salariales determinadas por las empresas individualmente o en virtud de acuerdos de empresa, que incluso venían a mejorar el salario mínimo nacional o los niveles salariales determinados sectorialmente. Sin duda, todo este debate sobre la inaplicación de los acuerdos registrados de sector fue ciertamente intenso, produciéndose importantes críticas, especialmente debido al malestar causado por la devaluación salarial y la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores durante la crisis.

A pesar de estas observaciones, la Industrial Relations (Amendment) (No. 3) Bill 2011 vino a introducir las medidas de reforma Joint Labour Committee y Registered Employment Agreement systems. Dichos cambios fueron igualmente recogidos en la Industrial Relations (Amendment) Act 2012. Ello supuso una importante reforma de las Employment Regulation Order, alterándose el procedimiento de determinación de las condiciones. Ello afectó especialmente a la limitación a la competencia de determinar los salarios por parte de los Joint Labour Committees. Con carácter general, el cambio se produjo en virtud de la reestructuración de los Comités, que han sido simplificados y reducidos, desafectando su actuación en determinados sectores. Precisamente, ya la reforma de la Industrial Relations Bill 2009, Protection of Employment Amendment, vino a excluir de los comités a los expertos, que venían a influir en el proceso de toma de decisiones y eran observados como un elemento de rigidez del proceso de determinación colectiva de las condiciones laborales. De este modo, la reforma venía a impulsar la presencia y el protagonismo de las organizaciones sindicales y empresariales. Con la reforma de 2012, los comités laborales veían igualmente su ámbito de actuación condicionado, ya que sus decisiones en relación a las subidas salariales debían tener en cuenta los niveles de competitividad y de empleo de los ámbitos en cuestión, reduciendo su margen de discrecionalidad y ahondando en el control de sus decisiones. Asimismo, el cambio venía a afectar a la naturaleza estrictamente obligatoria de las Employment Regulation Order y, por tanto, se permitía la posibilidad de su inaplicación o descuelgue en ámbitos inferiores al sector, pero limitado a las empresas con dificultades financieras.

La flexibilidad del sistema de determinación de los salarios sectoriales por ley ha convivido con una interpretación jurisprudencial proclive a la inaplicación salarial por parte de las empresas⁶⁶. Especialmente las pequeñas empresas se vieron atraídas por la reclamación de los descuelgues salariales respecto de los salarios del sector. Esta situación se produjo especialmente en el ámbito de las pequeñas empresas de los sectores de la hostelería y el turismo⁶⁷. Estas pretensiones fueron acogidas positivamente por los tribunales de justicia, interpretando aún con más intensidad las posibilidades de ajuste empresarial flexible de los salarios. En este sentido, es preciso indicar que el Supreme Court irlandés declaró en su momento que los acuerdos salariales de sector⁶⁸,

⁶⁶ No obstante, también se han producido procesos judiciales que han confirmado la eficacia de los acuerdos salariales de sector. En este sentido, podemos destacar la demanda de inaplicación ante el Labour Court del Acuerdo Registrado para el sector de la construcción de instalaciones eléctricas. Dicha pretensión fue desestimada en primera instancia, así como en el Labour Court, que posteriormente también negó dicha pretensión y mantuvo el salario mínimo sectorial.

⁶⁷ En este sentido, destaca la impugnación jurisdiccional de los acuerdos del Joint Labour Committee, que afectaba a los Hoteles de Dublín y Dun Laoghaire. Decisión que fue revisada por el High Court, en virtud de un recurso interpuesto por la Federación de Hoteles de Irlanda. Vid. *Industrial Relations News* núm. 16, 1 de mayo de 2014, 10-11.

⁶⁸ Igualmente, podemos destacar como referente el conflicto en el sector de la industria, cuya situación fue conocida por parte del Supreme Court en su sentencia de 7 de julio de 2011. Asunto, John Grace Fried Chicken Ltd v Comité Conjunto de Trabajo Catering [2011] IEHC 277; [2011] 3 I.R. 211. En este caso se cuestionó la labor de motivación y justificación del Joint Labour Committee en su labor de fijar los precios y las condiciones de empleo. Concretamente, el alto tribunal consideraba que las facultades delegadas al comité eran excesivas y suponía un control desproporcionado del nivel salarial soportado en el sector.

que consolidaban niveles salariales en su ámbito de aplicación, eran inconstitucionales si no permitían el desarrollo de negociaciones en el ámbito de la empresa⁶⁹.

A raíz de la resolución del Tribunal Superior de Justicia (High Court) dictada el 30 de junio 2010 se planteó si era posible la inconstitucionalidad de la anulación judicial del sistema de Acuerdos Registrados. Incluso se llegó a apelar al Supreme Court, que falló el 9 de mayo de 2013, siendo su ponente el Sr. McGowan. El Tribunal Supremo ratificó la validez de la decisión y las posibilidades de condicionar la eficacia de los acuerdos registrados, debido al apoyo legal de una medida de ajuste convalidada parlamentariamente. En este sentido, las disposiciones de la Industrial Relations Act de 1946 avalaban dicha posibilidad y permitían invalidar los acuerdos registrados, pudiendo afectar tanto a grupos de empresas como a empresas individuales. Incluso se llegó a barajar la posibilidad de que los salarios sectoriales fueran determinados casuísticamente por el Labour Court, que vendría a fijar los niveles salariales mínimos para cada sector de actividad. Sin embargo, los Joint Labour Committee siguen ejerciendo su labor, aunque debiendo justificar para cada supuesto la razonabilidad del nivel salarial fijado. Actualmente, los comités están obligados a determinar tarifas justas y proporcionales, lo cual permite en última instancia una vía de control jurisdiccional de sus resoluciones⁷⁰.

Después de la sentencia del Tribunal Supremo de 2013 el Irish Congress of Trade Unions (ICTU) y la Technical Engineering and Electrical Union (TEEU) presentaron una solicitud ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la aplicación del artículo 34 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en Irlanda⁷¹. En esta demanda se alegaba que la sentencia McGowan venía a negar en la práctica el derecho a la negociación colectiva, que es un elemento esencial para el desarrollo de las relaciones laborales. No obstante, existen problemas generales relativos a la propia delimitación de la noción de negociación colectiva, que no está suficientemente regulada en la legislación irlandesa. A estos efectos la versión modificada de la Ley de Relaciones Industriales no proporcionó una definición precisa de negociación colectiva. Solamente la jurisprudencia ha perfilado la noción jurídica del concepto. El Labour Court ha venido llenando de contenido el concepto, dando un significado equiparable al normalmente empleado por un sistema de relaciones laborales democrático, plural y desarrollado en clave de libertad sindical⁷².

⁶⁹ En relación al debate irlandés respecto de esta decisión del Tribunal Supremo y los efectos derivados de dicho pronunciamiento. Vid. KERR, A., "Social Rights in Crisis in the Eurozone. Work Rights in Ireland", en AA.VV., *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, Ed. Claire Kilpatrick and Bruno De Witte, European University Institute, Fiesole, 2014.

⁷⁰ Respecto de los problemas que plantea el control judicial de la labor de los Joint Labour Committee es preciso tener en cuenta el siguiente estudio. Vid. *Industrial Relations News* 06, 13 February 2014, 14-15. "It's Good to Talk...Isn't It? Legislating for Information and Consultation in the Irish Workplace" (2008) 30 D.U.L.J. (n.s.) 120; "Representation, Bargaining and the Law: What Next for the Unions?" (2009) 60 N.I.L.Q. 383; "When you Ain't Got Nothin', You Got Nothin' to Lose...Union Recognition Laws, Voluntarism and the Anglo Model" (2013) 42 I.L.J. 36. Sin duda, los autores han considerado que se trataba de una importante intervención en la dimensión colectiva de las relaciones laborales irlandesas. Se ha considerado que la recomendación europea de intervención suponía ciertamente una atribución de un mayor margen del poder al Estado en perjuicio de los agentes sociales.

⁷¹ El Congreso de Sindicatos de Irlanda presentó una denuncia el 4 de mayo de 2010 ante el Comité de Expertos en Materia de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La demanda cuestionaba la falta de protección legal al desarrollo de la negociación colectiva en Irlanda. El informe del Comité, que se publicó en marzo de 2012, recomendó que el gobierno irlandés debería revisar el marco jurídico existente y tener en consideración medidas legislativas que garanticen el respeto a los principios de libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. Posteriormente, el gobierno se comprometió a reformar la ley, asegurando el derecho de los trabajadores a participar en la negociación colectiva. Este compromiso del gobierno vendría a garantizar la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, así como la posibilidad de recurrir a los cauces de resolución autónoma de los conflictos colectivos de trabajo.

⁷² En relación a esta materia cabe señalar la proyección de las siguientes resoluciones del Tribunal de Trabajo en los siguientes asuntos. Vid. *Impact vs Ryanair Ltd* [2005] E.L.R. 99. *Ashford Castle Ltd vs SIPTU* [2003] ELR 214.

La demanda sindical ante la sentencia McGowan ponía de manifiesto que el derecho de negociación colectiva es un derecho esencial anejo a la libertad sindical y se protege en Irlanda. Ciertamente, en Irlanda se contempla una obligación de proveer mecanismos que permitan a los sindicatos negociar efectivamente convenios colectivos en los distintos sectores de actividad. Los sindicatos entendían que la Parte III de la Industrial Relations Act de 1946 reconocía la eficacia de los acuerdos celebrados a través de la negociación colectiva voluntaria de órganos representativos en los sectores. Esta práctica venía a proteger los niveles salariales en los sectores y se manifestaba como un medio esencial para promover y garantizar los intereses de los trabajadores de forma sectorial. Igualmente a juicio de los sindicatos se destacaba que no había ninguna necesidad social imperiosa, ni hubo razones de peso o convincentes que justificaran el desmantelamiento del sistema de acuerdos registrados, máxime cuando la propia Troika aceptó el mantenimiento del sistema con los ajustes necesarios en clave de flexibilidad.

12. LAS MEDIDAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Una de las recetas en favor de la flexibilidad de las relaciones laborales ha sido la orientación de la negociación colectiva hacia el ámbito de empresa y en perjuicio de los bloqueos de regulación del sector. Ciertamente, estas reformas han venido igualmente a devaluar la propia influencia de los sindicatos en el ámbito de las relaciones laborales, debido al repliegue del convenio colectivo sectorial. Un claro ejemplo ello es el proceso de moderación salarial propiciado en Irlanda en virtud de la inaplicación de los salarios negociados en el sector. Hemos analizado precisamente este debate desde el punto de vista salarial, pero este proceso ha afectado al conjunto de las condiciones laborales, no solamente a las salariales.

Ello ha sido especialmente importante en materia de tiempo de trabajo, donde podemos destacar el aumento de las horas de trabajo, el trabajo a tiempo parcial y, en general, la flexibilidad de jornada por la vía de la negociación colectiva. En Irlanda el cambio normativo ha permitido adaptar la duración de la jornada de trabajo, permitiendo la posibilidad de aumentar el número de horas (incluyendo el recurso a las horas extraordinarias). Asimismo, se ha avanzado en las posibilidades de distribución flexible e irregular del tiempo de trabajo durante el año, reduciendo las compensaciones económicas por las alteraciones excepcionales de la jornada laboral. Ello ha sido empleado como mecanismo alternativo a la propia contratación de trabajadores. Es decir, la ordenación flexible del tiempo de trabajo se ha mostrado en la práctica como una medida de gestión y ajuste de los costes empresariales en materia de personal.

El objetivo de la descentralización de la negociación colectiva se ha mostrado, pues, como una prioridad esencial, que tienen efectos transversales en las relaciones laborales. Ello ha supuesto un cambio fundamental en las estructuras y en los procesos de negociación, que ha permitido la descentralización de la negociación colectiva relegando el ámbito nacional o sectorial de negociación en beneficio de los acuerdos de empresa⁷³. El giro a la negociación colectiva de empresa ha venido a suponer una quiebra de la noción de unidad del convenio colectivo, ya que se permite la concurrencia y aplicación en una misma empresa de convenios de diverso ámbito, que pueden incluso contradecirse entre sí. Ello tiene efectos especialmente sensibles en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, donde el modelo de negociación de empresa tiene un importante protagonismo. Esta nueva concepción de la negociación colectiva de empresa se ha orientado a materias esenciales, que permiten la gestión flexible de las condiciones de trabajo. Ello se ha justificado en la necesidad de regular en tiempo de crisis las condiciones laborales en la empresa, al ser éste el ámbito de negociación más cercano al poder de dirección y organización del empresario.

⁷³ En relación a los cambios de tendencia en materia de negociación colectiva, que afectan con carácter transversal al conjunto de las condiciones de trabajo. Vid. MEENAN, F., "Regulation of Pay and Conditions of Employment", en *Irish Employment Law Journal*, 2009, pp. 92-ss. DOHERTY, M., "Battered and fried? regulations of working conditions and wage-setting after the John Grace Decision", en *Dublin University Law Journal*, 2012, pp. 98-ss.

Sin duda, la descentralización de la negociación colectiva ha supuesto un aumento del margen de negociación en los niveles inferiores de negociación, de modo que la negociación colectiva de empresa tiene mayores posibilidades de regulación autónoma de las condiciones de trabajo, sin estar estrictamente condicionada por los convenios colectivos de sector. Este mismo resultado se ha conseguido en nuestro país mediante la prioridad de aplicación del convenio colectivo respecto del de sector introducida por la reforma laboral de 2012. En Irlanda, como hemos visto anteriormente, la relegación de ámbito de la negociación sectorial se ha producido por la reforma de los Joint Labour Committee y del Registered Employment Agreement Systems. La conexión entre ambos sistemas, a pesar de sus peculiaridades, es evidente. Se trata de una recomendación basada en los estándares europeos de reforma de los mercados de trabajo.

Esta reforma de la negociación colectiva ha tenido un mayor impacto en los países de los Estados del sur de Europa⁷⁴. Con todo, a pesar de la reforma incorporada a la legislación irlandesa, las instituciones europeas siguen insistiendo en la necesidad de una profunda remodelación del sistema de negociación colectiva irlandés. Se concibe aún hoy el sistema como un procedimiento poco ágil donde siguen teniendo mucha influencia los acuerdos colectivos alcanzados en el ámbito superior a la empresa, que influyen con gran intensidad en la negociación colectiva de ámbito empresarial. Por ello, podemos afirmar que la reforma en materia de negociación colectiva, a juicio de las autoridades europeas, ha sido muy tímida y ello requeriría una reforma global del proceso de negociación colectiva.

Esta concepción de la negociación colectiva sienta las bases de un nuevo sistema, donde tiene un mayor espacio los acuerdos de empresa en la configuración de las condiciones laborales. El convenio de ámbito empresarial tiene más poderes a la hora de gestionar la dinámica de las condiciones laborales. Dicho cambio en la concepción de la negociación colectiva se configura como un proceso que permite la progresiva ampliación de la flexibilidad interna del contrato de trabajo. De este modo, se evitan los bloqueos sectoriales y se favorecen los acuerdos en el ámbito de empresa, aspecto clave que permite adaptar finalmente las condiciones de trabajo a las circunstancias sobrevenidas y cambiantes de las empresas.

Junto al proceso de descentralización productiva, conviene destacar que Irlanda está adaptando igualmente los procedimientos de información y consulta de los trabajadores en las empresas. Ello es esencial a los efectos de permitir auténticos procesos de negociación en las empresas, aunque en realidad este cambio no se debe tanto a una respuesta anti crisis, sino más bien a la necesaria trasposición del Derecho Social Europeo. En este sentido, Irlanda ha modificado el procedimiento de consulta y participación de los trabajadores en las sociedades mercantiles en virtud de la trasposición de la Directiva 2009/38/CE, relativa al establecimiento del procedimiento de información y consulta de los trabajadores en empresas de dimensión comunitaria. Esta modificación se realizó por medio de la Transnational Information and Consultation of Employees Act 1996) (Amendment) Regulations 2011. Esta reforma de 2011 ha avanzado en la definición de los conceptos de información y consulta desde una perspectiva transnacional, lo que ha permitido dinamizar los canales de información en los procesos de negociación colectiva.

13. UN NUEVO SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL: LA APUESTA POR LA EMPLEABILIDAD PERMANENTE

Irlanda ha apostado decididamente por la formación profesional como medida de reforma de su mercado de trabajo, siendo este un cambio orientado a la búsqueda de la empleabilidad de

⁷⁴ Al igual que Irlanda o España, otros países europeos han procedido a realizar importantes medidas a favor de la descentralización de la negociación colectiva. A título de ejemplo, podemos destacar el caso de Bélgica, cuya legislación laboral ha permitido ajustar los salarios negociados sectorialmente gracias a la posibilidad de negociar directamente estas cuestiones sin observar los límites sectoriales. Asimismo, en Italia se permitió a las empresas con dificultades económicas la posibilidad de inaplicar los convenios colectivos por acuerdos de empresa, desactivando los salarios pactados en la negociación colectiva sectorial.

los trabajadores y desempleados. Este proceso comenzó justo antes de la crisis económica, y ello a pesar de disponer ya en ese momento de una importante capa de población cualificada gracias a las reformas educativas (especialmente universitaria). En este sentido, conviene destacar que el país llegó a contar con más de un 40% de la población con estudios universitarios, abarcando a un colectivo comprendido entre los veinticinco y treinta y cuatro años. Este dato daba lugar al segundo resultado más alto del conjunto de la Unión Europea. Ello permite el desarrollo de un mercado de trabajo polivalente y cualificado, que garantiza la empleabilidad de los demandantes de empleo y se muestra como un factor más que beneficiaba la instalación de empresas extranjeras.

Esto permite destacar que incluso en un país de corte anglosajón el Estado no desatiende la formación e interviene en este ámbito como medida ligada al mercado laboral. Sin duda, uno de los objetivos del gobierno irlandés ha sido priorizar la educación superior y la investigación en I+D+I. Sin duda, este programa de acción en materia de formación profesional ha desmarcado a Irlanda de las políticas neoliberales del Reino Unido y ha aproximado a Irlanda en esta materia a los Estados donde la formación profesional se aborda como una cuestión pública. Es decir, a aquellos sistemas de formación profesional como en Alemania, Austria o Suiza, que cuentan con un amplio apoyo público en colaboración con las instituciones educativas, siendo dichas medidas apoyadas por los propios agentes sociales e incluso por las cámaras de comercio locales y regionales.

En el año 2011 Irlanda potenció los planes de fomento del empleo, *National Internship Scheme*, que se han venido manteniendo anualmente. En estas acciones formativas intervienen autoridades administrativas especializadas, que gestionan la formación profesional. En concreto, el órgano público competente es el Irish National Training and Employment Authority. Este programa se ha preocupado especialmente del desempleo juvenil y ha orientado sus esfuerzos a la formación de trabajadores desempleados, subvencionando acciones de prácticas laborales en organizaciones y empresas de acogida del sector público y privado y ha combinado ayudas públicas con privadas. El objetivo es la consecución de una mayor formación de los trabajadores. Ello permite que los trabajadores se puedan adaptar mejor a los cambios en los procesos productivos. Esta apuesta por la formación profesional influye en la actividad laboral y es un índice de flexibilidad laboral en el empleo, ya que la formación profesional continua permite a los empresarios mayores márgenes de gestión de sus recursos humanos en beneficio de los proyectos empresariales.

También se han adoptado medidas específicas en relación a la formación profesional ocupacional. La lucha contra el desempleo se ha orientado desde la formación profesional gracias a un nuevo sistema de Formación Profesional Ocupacional. En este sentido, se ha creado un fondo específico de formación orientado a los parados de larga duración, que está cofinanciado con fondos públicos provenientes de la Fondo Social Europeo. Y ello ha convivido junto a la reducción de las aportaciones realizadas por las empresas en materia de formación profesional. En concreto, la cuantía de las aportaciones al National Training Fund, que es el organismo especializado en la formación profesional en el ámbito laboral. Este gesto se enmarca en la política de alivio de costes empresariales, reduciendo los costes en materia de cotización a la Seguridad Social, y ello ha sido posible gracias a la reforma de la National Training Fund Act 2000.

De igual modo, otra medida en materia de formación ha sido el aumento de las posibilidades de recurrir a los permisos de trabajo con fines formativos. La Employment Permits (Amendment) Bill de 2014 regula los permisos de trabajo, regulación que no fue modificada desde 2006. Dichas disposición normativa vino a reformar la regulación de los permisos de trabajo con el fin de atraer empleados que prestasen servicios ligados a la alta tecnología. Se ha ampliado el catálogo de ocupaciones de alta cualificación para acceder al mercado de trabajo irlandés. Igualmente, los cambios en el sistema de permisos de trabajo permiten la transferencia de empleo para las

cesiones temporales de filiales o sucursales de empresas extranjeras irlandesas. Con carácter general, este tipo de permisos facilitan la contratación de trabajadores altamente cualificados por un período de dos años prorrogables. Se han impulsado una nueva política migratoria, que favorezca los permisos de trabajo y que permita a extranjeros especialmente cualificados trabajar en Irlanda. Es decir, permisos de trabajo orientados a trabajadores cualificados en áreas de la economía donde se requieren estos servicios técnicos y especializados. Estas necesidades se aprecian primordialmente en el sector de la tecnología de la información y la comunicación.

Estamos, pues, ante una de las paradojas del mercado de trabajo irlandés. Es decir, un país con una importante tasa de desempleo, que se proyecta especialmente en trabajos menos cualificados. Y a pesar de los niveles elevados de graduados, necesitan mano de obra cualificada para seguir siendo referente europeo en materia de tecnologías de la información y la comunicación. La política migratoria y los permisos de trabajo se han flexibilizado y se ha simplificado el propio procedimiento de reconocimiento. De este modo, se produce una concepción de los permisos en clave de flexibilidad. Esta noción de flexibilidad no se encuentra relacionada a la idea de desregulación laboral, sino que se orienta a la búsqueda de un mercado de trabajo irlandés más competitivo en cuanto a la especialidad técnica de los servicios. Estamos, pues, ante una interpretación específica de las autoridades irlandesas de lo que debe ser un sistema de relaciones de trabajo y empleo de carácter flexible.

Igualmente, podemos destacar la reforma de los permisos en el trabajo promovida por el Sr. Bruton, Ministro de Trabajo, como una de las medidas estratégica del Plan de Acción del Gobierno para el Empleo. En este sentido, han sido especialmente favorecidos los permisos formativos, dirigidos a aumentar el número de graduados cualificados, unido a medidas educativas específicas. De este modo, se ha configurado un importante margen de acción para las ausencias laborales ligadas al seguimiento de estudios oficiales que permitan a los trabajadores su recualificación profesional. En concreto, han tenido especial auge la formación en las TICs, en la medida que Irlanda está orgullosa de considerarse un foco de atracción de empresas especializadas en este ámbito de actividad. Sin ir más lejos internacionalmente se califica a Dublín como la capital de Internet de Europa.

En definitiva, podemos apuntar la gran diferencia existente con el modelo de reforma español, que ha descuidado la cuestión formativa sobre otras medidas orientadas directamente al ajuste económico de los costes empresariales. Esto se ha manifestado especialmente en aspectos como la rebaja del despido, el fomento de los contratos temporales, los contratos indefinidos con bajos costes de extinción o las nuevas posibilidades de descuelgue salarial.

14. LA REFORMA DEL TRATAMIENTO DE LOS CONFLICTOS LABORALES: SIMPLIFICACIÓN DE LA JURISDICCIÓN Y RESOLUCIÓN AUTÓNOMA

Con carácter general, en Irlanda se ha llevado a cabo una profunda modificación de la jurisdicción de trabajo, especialmente en relación a la fundición de las competencias de primera instancia que ostentaban los Labour Court y los Employment Appeals Tribunal en un nuevo órgano de primera instancia denominado Workplace Relations Commission (WRC). El objetivo esencial no es otro que simplificar el acceso y tramitación de los procesos de resolución de las disputas laborales. Se ha producido un cambio en la jurisdicción social, simplificando la tramitación de asuntos mediante un único órgano de primera instancia y otro único órgano que conoce de las apelaciones, cambios éstos operados en virtud de la Workplace Relations (Law Reform) Bill 2014.

La reforma ha diseñado una estructura de dos niveles mediante la fusión de las actividades de la Autoridad Nacional de los Derechos de Empleo, la Comisión de Relaciones Laborales, el Tribunal de la Igualdad y las funciones de instancia del Juzgado de lo Social y el Tribunal de

Apelaciones de Empleo en un nuevo cuerpo de primera instancia, la Comisión de Relaciones Laborales (WRC). Las funciones de apelación del Tribunal de Apelaciones de Empleo serán incorporadas a un Tribunal de Trabajo, que asume nuevas competencias objetivas⁷⁵. Igualmente estos cambios han sido acompañados de un importante plan de financiación dotado en 2012, que sufraga el funcionamiento del sistema y del personal asociado a la nueva estructura de la jurisdicción. El gobierno irlandés intenta fomentar la pronta resolución de las controversias laborales, facilitando el ejercicio de los derechos laborales, especialmente en atención a la reducción de los costes relativos al ejercicio de las acciones jurisdiccionales.

El gobierno irlandés procedió a la reforma del sistema de resolución autónoma de conflictos de trabajo como medio para reducir la conflictividad laboral. El argumento esgrimido era sencillo, una gran conflictividad laboral también supone una pérdida de competitividad. Precisamente, se entiende que una de las consecuencias de la rigidez es el tiempo de demora en la resolución de los conflictos de trabajo, especialmente los colectivos, cuya cuota temporal es mucho más alta que la existente en otros países como Dinamarca, Holanda o Alemania. Concretamente, en Irlanda este problema se vinculaba a la complejidad de sus procesos jurisdiccionales, como sucede en países como Italia, España o Portugal. Ello se debe esencialmente a la complejidad de los procedimientos y a los obstáculos a la negociación. Se entiende que bajo estas condiciones el control judicial demora una solución de las discrepancias con importantes consecuencias económicas.

La complejidad era manifiesta ya que existían hasta cinco medios y organismos autónomos (órganos judiciales y administrativos) para la resolución de los conflictos laborales. La resolución de un conflicto duraba en torno a ochenta semanas en función del procedimiento y la vía de tramitación de la demanda. Ello no es más que el resultado directo de la excesiva complejidad del sistema, que tiene un alto coste para los trabajadores y supone una carga temporal considerable. De ahí, la necesidad de reformas en el sistema de resolución de conflictos, que tenía como eje la constitución de un único organismo que funciona como punto de acceso. Además, ello convive con las importantes demoras que sufren la resolución de las reclamaciones laborales, sin duda, otro importante problema del proceso social irlandés.

Junto a la reforma de la jurisdicción de trabajo, se ha producido una modificación de la Mediación y Conciliación, en virtud de la Mediation and Conciliation Bill 2012. Se ha asumido en esta materia una de las recomendaciones de la Comisión Europea dirigida a la simplificación y flexibilización del sistema de resolución de conflictos de trabajo individuales y colectivos. Se trata de una medida que permite sensibilizar a los agentes sociales de la importancia de los medios extrajudiciales de resolución de las discrepancias laborales. Uno de los argumentos a favor de la resolución extrajudicial reside en su bajo coste económico. Sin duda, ello beneficia a las cuentas públicas del Estado, que se soportan con el dinero de los contribuyentes la atención del servicio a la justicia.

Sin duda, esta situación es difícilmente sostenible a la vista de las restricciones fiscales y las reformas del gobierno en la financiación de los servicios públicos. Ello afectaba igualmente a las empresas, que se veían sometidas a juicios sumamente costosos. Asimismo, los trabajadores veían afectada su protección debido a los retrasos en la obtención de algún tipo de compensación o reparación de los daños causados. En esta apuesta por la resolución extrajudicial se intenta que los conflictos se diriman en el contexto más próximo al lugar de trabajo y que ello zanje la

⁷⁵ Se ha producido, pues, la fusión de las actividades de la Autoridad Nacional de los Derechos de Empleo, la Comisión de Relaciones Laborales y el Tribunal de la Igualdad. La competencia de conocimiento de causas se han derivado a la Comisión de Relaciones Laborales como único órgano de instancia. E igualmente se han incorporado las funciones de apelación del Tribunal de Apelaciones de Empleo a un Tribunal de Trabajo que ha venido a ampliar sus competencias.

disputa tan pronto como sea posible. Las autoridades laborales irlandesas consideraban que Irlanda contaba con un sistema excesivamente prolijo y que ello no permitía la resolución eficaz de los conflictos laborales. Las disputas laborales fueron aumentando progresivamente durante la etapa de crisis, en muchos casos potenciados por las reformas laborales, especialmente por la nueva ordenación del salario mínimo.

Este nuevo sistema de resolución autónoma se configura como un servicio público, no excluyente de otras vías privadas de resolución de las controversias laborales. El foro de atracción de las disputas laborales, canalizadas por medios de resolución autónoma, se centraliza en el Equality Tribunal. Este tribunal no conoce solamente asuntos laborales, aunque en un noventa por ciento son asuntos relacionados con el ámbito del conflicto de trabajo. Este órgano asegura la tramitación de un procedimiento de resolución de conflictos laborales de forma unificada. El procedimiento se tramita de forma sumaria y se eliminan trabas burocráticas, reduciéndose los costes económicos a las partes. Dicho órgano sería el foro único de admisión de controversias y actuaría en primera instancia, sustituyendo a la Labour Relations Commission. En cualquier caso, es preciso indicar que este canal de resolución autónomo se basa en el principio de voluntariedad, sin que su recurso implique la imposibilidad de que los interesados puedan recurrir a la vía judicial. Por otro lado, sus competencias no son solamente resolutorias, sino que también ejercen funciones propias de un servicio orientado al asesoramiento laboral.

15. REFLEXIONES FINALES SOBRE EL PAPEL DE LAS REFORMAS LABORALES EN SU MISIÓN DE CAMBIO DEL CICLO ECONÓMICO

Las medidas laborales analizadas han sido demandadas internacionalmente, orientándose a la creación de empleo. Se trata de un proceso de reformas reclamadas por las instituciones mundiales y europeas, que se dirigen no sólo a los sujetos de las relaciones laborales, sino especialmente a los mercados financieros y a la inversión extranjera. Son, pues, medidas en el mercado de trabajo que se proponen para dar confianza a los inversores externos. Una confianza basada en la fortaleza y sostenibilidad de la economía europea. Se pretende que internacionalmente se observen los programas de reformas estructurales de nuestro sistema económico-financiero como medidas dirigidas desde la Unión Europea, medidas que tienen resultados tangibles y que son reflejo de una actuación coordinada que fortalece la zona euro.

Se ha pretendido reforzar la confianza de los mercados y la apuesta por el crecimiento y la creación de empleo concediendo un mayor margen de flexibilidad en las relaciones laborales. Sin embargo, dichos ajustes unidos a la idea de austeridad no han cumplido sobradamente las expectativas y esta liberalización de los mercados de trabajo no ha frenado el deterioro económico y la crisis del empleo. En cierto modo, la austeridad impulsada por los gobiernos ha tenido un efecto contrario, en la medida que han afectado a la financiación de las empresas y a la imposibilidad de acceso al crédito. Sin duda, ello ha repercutido en última instancia en las condiciones de trabajo y en el propio empleo.

Los mercados de trabajo no se han recuperado desde el crisis de 2008 y ante las tímidas tasas de crecimiento difícilmente se atisba un cambio sustancial respecto de la creación de empleo. Es decir, la crisis de empleo ha sido tan dramática, que la situación actual no será compensada en breve plazo al ritmo de crecimiento de las economías de los países europeos. Sin duda, esta es una reflexión especialmente relevante respecto de los países que adoptaron las reformas laborales dirigidas por las instituciones comunitarias. El recurso a las reformas laborales como medida de lucha contra el desempleo ha sido cuestionado durante el periodo de crisis. La OIT considera que históricamente las reformas laborales no han generado empleo, de modo que el progreso económico no puede condicionarse a la desregulación laboral y al recorte de los derechos laborales. Por tanto, los ajustes en las legislaciones laborales no contribuyen directamente al fomento del empleo o a la reactivación económica.

Precisamente, en esta última etapa se han adoptado las medidas de flexibilidad laboral con la esperanza que los mercados reaccionaran positivamente, pero ello no ha tenido los resultados esperados. Desde esta perspectiva, no existiría ciertamente una relación directa entre las reformas laborales y los niveles de empleo. Precisamente la normativa objeto de reforma, marcada por su rigidez, ha conseguido en el pasado crear más empleo que los nuevos marcos legales flexibles. El caso de España es paradigmático. Una visión retrospectiva demuestra como con una legislación más rígida se pueden crear más empleo y de mejor calidad que con una legislación más flexible y orientada a los intereses empresariales de ajuste laboral. Asimismo, los países europeos con normas laborales más estables y garantistas, como Alemania o Francia, atestiguan índices positivos en la evolución del empleo y en cambio sistemas con fuertes ajustes no aseguran una mejora en el funcionamiento del mercado de trabajo.

La crisis experimentada en la eurozona ha dado lugar a importantes sacrificios, que han repercutido especialmente en el ciudadano y que no se han repartido en justa proporción. Se ha producido una reconfiguración de los derechos sociales en la Unión Europea, consecuencia directa de los efectos derivados de la crisis económica. Este ajuste laboral ha afectado a los derechos fundamentales de los trabajadores, incidiendo muy especialmente en los principios constitucionales relativos a la libertad de trabajo y a la igualdad y no discriminación en el empleo y la ocupación⁷⁶. Estamos ante principios esenciales que se proyectan como cláusulas de garantía respecto de los abusos en la contratación privada. Estamos evidentemente ante la transformación de los objetivos esenciales del Derecho del Trabajo, cuyo fundamento es la búsqueda del equilibrio en la relación de trabajo. Es decir, asegurar, en definitiva, la aplicación de condiciones de trabajo dignas y en igualdad de oportunidades⁷⁷. Este tipo de reformas laborales debería aspirar a conseguir el justo equilibrio, sumando esfuerzos comunes y sacrificios compartidos proporcionalmente entre trabajadores y empresarios. Y ello supone compensar adecuadamente las facultades flexibles de gestión de las relaciones laborales y el respeto de los derechos de los trabajadores.

No cabe duda que la propia crisis del empleo ha acentuado los desequilibrios en las relaciones laborales y ha excluido especialmente a los grupos de trabajadores más vulnerables del acceso o mantenimiento del empleo. Asimismo, las medidas de ajuste flexibilizadoras configuran un empleo más inestable y precario, especialmente presidido por el trabajo temporal y a tiempo parcial. Especialmente se produce un repunte del trabajo temporal, que da lugar a salidas involuntarias del mercado de trabajo y que genera inestabilidad laboral, provocando un exceso de rotación que incide directamente en los derechos de promoción profesional. En este período se han acentuado asimismo los niveles de empleo informal o sumergido ahondando en la precarización laboral.

Las reformas con motivo de la crisis han venido a recurrir a la legislación laboral dando instrumentos al servicio de la empresa, que se traduce en el fortalecimiento del poder empresarial y en la disminución de los derechos de los trabajadores. Dicho sacrificio se ha presentado como una condición necesaria para superar la crisis y permitir generar nuevas perspectivas de compe-

⁷⁶ Ciertamente, la incidencia en los derechos constitucionales de los trabajadores es una de las consecuencias directas de la respuesta europea a la crisis económica y financiera. Vid. BAYLOS, A., "La deconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral del 2012", en *Revista de Derecho Social*, núm. 61, 2013, p. 29. Vid. CHITI, E. – TEIXEIRA, P.G., "The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis", en *Common Market Law Review*, núm. 50, 2013, p. 684.

⁷⁷ Sin duda, la desregulación y la flexibilidad excesiva desfiguran la función compensadora del Derecho del Trabajo, que se presenta como el fundamento mismo de su razón de ser. Vid. COHEN, G.A., *History, Labour and Freedom: Themes from Marx*, New York, Oxford University Press, 1988, p. 255. SEN, A., "Equality of What?", en *McCurrin S Tanner Lectures on Human Values*, Vol. 1, Cambridge: Cambridge University Press, 1980. SPECTOR, H., "Philosophical Foundations of Labour Law", *Florida State University Law Review*, Vol. 33, 2005-2006, p. 1119.

tividad empresarial. Se facilita la adaptación de las empresas a la situación productiva y económica, modificando las condiciones salariales y laborales, e incluso permitiendo el ajuste de plantilla como vía de respuesta a los costes fijos de las empresas. Y todas estas medidas concebidas en el ámbito empresarial se adoptan en la confianza de que repercutan en el crecimiento de las economías, la mejora de la competitividad y la productividad de las empresas españolas. Ciertamente, la productividad y competitividad son claves empresariales inescindibles, que se si no se alcanzan en niveles razonables las empresas están abocadas al fracaso, pero ello no tiene que suponer irremediamente la desatención de la función protectora de la legislación laboral.

Por todo ello, se desconfigura la función de compensadora del Derecho del Trabajo, dirigida a igualar las posiciones y a evitar las desigualdades. Ciertamente, este objetivo no se ha cuidado sobradamente en los últimos tiempos. Desde esta perspectiva resulta que el Derecho del Trabajo se presentaría más bien como un obstáculo para la aplicación de determinadas políticas económicas. Y precisamente ello supone desmarcarse de la tradicional función del Derecho del Trabajo, concebido tradicionalmente como un mecanismo para compensar el poder de dirección y organización de la empresa⁷⁸. En general son reformas de gran intensidad, tanto por el impacto de los cambios como por el conjunto de materias afectadas, que deberían haberse esforzado en conseguir una orientación hacia un marco jurídico flexible, pero igualmente seguro y justo.

Ello nos conduce inevitablemente al concepto de flexiseguridad, que afecta a materias esenciales como la contratación indefinida y temporal, flexibilidad interna, negociación colectiva, flexibilidad externa y los sistemas de intermediación y formación profesional. Las reformas adoptadas en este ciclo de crisis 2008-2014 han sido concebidas en virtud de las claves de la flexiseguridad, pero han fracasado en su objetivo de luchar contra la destrucción del empleo. Ciertamente, son medidas que no han frenado definitivamente los efectos de la recesión económica en los mercados de trabajo.

Las reformas ciertamente eran necesarias, ante la dramática situación de desempleo. Evidente con unas cotas de desempleo tan elevadas algunos cambios se debían realizar, sobre todo, en países que como España o Irlanda superan la media europea. Esto implica la necesidad de aplicar medidas para afrontar un profundo problema social y económico como es el desempleo. Con todo, una reforma laboral no puede considerarse por sí misma como un factor de reactivación del crecimiento económico, aunque puede contribuir junto con otras medidas a alcanzar dicho objetivo⁷⁹. Evidente los cambios normativos pueden ofrecer confianza y seguridad a empresarios y trabajadores, pero deben ir acompañados de otras medidas especialmente de carácter económico y financiero. Ciertamente, en el ciclo de crisis todo el mundo estaba de acuerdo en que era necesario reformar la legislación laboral, aunque no existía un consenso en cómo hacerlo. La reforma laboral no es una herramienta específicamente ideada para la superación de una crisis, ni puede solucionar por sí sola y de forma definitiva la recuperación económica y la creación de empleo.

⁷⁸ En este sentido, se ha apuntado que se ha producido con estas reformas un cambio en la función propia del Derecho del Trabajo, mutando el objeto tradicional de la legislación laboral que deja de ser la protección del trabajo y favorece la salvaguarda de la empresa y la productividad. Los poderes públicos han venido, pues, a primar la defensa de la productividad empresarial. Vid. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., "Flexibilidad interna y externa en el RD-Ley 3/2012", en *Diario La Ley*, núm. 7833, 2012 (La Ley 3157/2012). VALDÉS DAL RÉS, F., "La ley de reforma del Mercado de trabajo: las singularidades de su objeto y los equívocos de sus objetivos", en *Relaciones laborales*, 7, 2011, pp. 18-19.

⁷⁹ La reforma laboral tiene un papel coadyuvante de otras medidas estructurales, que de forma conjunta pueden estimular el cambio económico e invertir las tasas de productividad. Se trata de medidas de índole económica y financiera que pueden permitir la reactivación de la financiación y la reducción de la presión fiscal. Estos factores podrían asegurar conjuntamente con las medidas laborales un cambio de modelo productivo. Estas medidas coordinadas podría directamente repercutir en los mercados de trabajo y en la creación de empleo. Vid. MARTÍN JIMÉNEZ, R. – MATORRAS DÍAZ-CANEJA, A., "Trabajo y crisis económica: ¿Hay un trabajo mejor?", en *Diario La Ley*, núm. 7878, 2012. (La Ley 6622/2012).

Las reformas laborales deben concurrir con otras profundas reformas estructurales, especialmente en el sistema financiero y en el régimen tributario, que son especialmente las que pueden contribuir directamente a la resolución de la situación crítica aparejada a la crisis económica y financiera. Estas reformas que pueden estimular la actividad económica son las que pueden revertir las cifras de desempleo y en este sentido las medidas laborales paralelas, sin duda, pueden tener un efecto positivo, sobre todo, si se orientan al fomento de la contratación laboral. La OIT, desde la perspectiva del trabajo decente, ha sostenido que las reformas laborales no contribuyen a la recuperación y al crecimiento de la economía. No cabe duda, las reformas laborales pueden ayudar y ser un factor que junto con otras medidas permitan reactivar la económica y crear empleo, asegurando condiciones de estabilidad y calidad⁸⁰. La idea sería, pues, configurar unos marcos legales, que a pesar de los profundos cambios, beneficien de forma equilibrada a empresarios y trabajadores. Ciertamente, el problema en toda reforma laboral es conseguir dicho equilibrio en una relación jurídica como la de trabajo de por sí descompensada. Precisamente, esta ha sido uno de las críticas a las reformas laborales implementadas con motivo de la crisis, su orientación a satisfacer los mercados, creando una situación especialmente sensible desde el punto de vista de la igualdad y la solidaridad social.

La reforma irlandesa, como ha sucedido en España, se han contextualizado en una situación de permanente emergencia. Dichas medidas se han diseñado en virtud de una política de urgente necesidad para solucionar situaciones excepcionales, especialmente en relación a la contención del desempleo. En Irlanda, la reforma no se ha centrado en la ampliación de los márgenes del recurso a los despidos colectivos e individuales, sino que se ha preocupado especialmente de la reducción de los salarios por la vía de la inaplicación de los convenios colectivos de sector. Efectivamente, la necesidad de rebajar los costes salariales ha primado sobre el despido. El análisis crítico de las reformas permite en muchos casos calificar las medidas como improvisadas, sin que la urgencia sea una causa de justificación. Sin embargo, en Irlanda el Parlamento no ha perdido su protagonismo en su función legislativa, a diferencia del caso español en el que el carácter urgente de las medidas ha aumentado el protagonismo del papel del gobierno desde el punto de vista de la política legislativa laboral, y ello en detrimento de la propia discusión parlamentaria de las medidas adoptadas.

Tanto en Irlanda como en España las reformas adoptadas por la vía de urgencia se caracterizan por su carácter unilateral, aunque como hemos podido observar, dicha situación ha sido mucho más intensa en el caso español. Ciertamente, en este contexto tiene un menor protagonismo el diálogo social que debe inspirar las reformas laborales. Ello es especialmente importante debido a que se trata de cambios estructurales que afectan a los derechos básicos de los trabajadores. El diálogo social debería ser un factor esencial, máxime cuando no estamos ante medidas laborales transitorias, sino ante verdaderos ajustes que reconfiguran el sistema de protección jurídico-laboral. Las reformas concertadas permiten asegurar, pues, un mínimo consenso que se transmitirá posteriormente a la propia fase de aplicación de la reforma, reduciendo los niveles de conflictividad laboral, que tan negativos efectos tienen desde el punto de vista la economía nacional.

La concertación social es un factor clave que permite una adecuada aplicación de las medidas laborales previstas y asienta un contexto de corresponsabilidad y colaboración entre el gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales. Sin duda, la falta de consenso ha sido fundamental. Los empresarios han entendido que los cambios han sido tímidos y, por su parte, los trabajadores consideran que las reformas imponen un recorte injusto de derechos. Como hemos apuntado, el gobierno irlandés ha alcanzado algunos acuerdos con los agentes sociales, pero en temas concretos y de menor entidad. En cambio, en los temas centrales no ha habido consenso

⁸⁰ Vid. OIT, *Trabajo en el mundo 2012: mejores empleo para una mejor economía*, Ginebra, 2012. OIT, *Tendencias mundiales del empleo 2012: prevenir una crisis mayor del empleo*, Ginebra, 2012.

social debido al carácter antipopular de las medidas adoptadas. Ciertamente este un aspecto preocupante en la medida que el diálogo social es un elemento propio de un Estado Social y Democrático de Derecho y permite configurar un modelo democrático de relaciones laborales⁸¹. El diálogo social no se ha conseguido en Irlanda en temas esenciales como la reforma del salario mínimo nacional, los sistemas sectoriales de determinación de los salarios o la reducción de las retribuciones de los funcionarios. Esta relativización del diálogo social afecta a la propia configuración de los agentes sociales como sujetos clave del proceso de configuración del mercado de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: su incidencia en España, Europa y Brasil, 2008-2014* (Dir. J.I., García Ninet), Atelier, Barcelona, 2014.
- ANNETT, A., “Reform in Europe: what went right?”, *Finance and Development*, vol. 43, núm. 3, 2006.
- ARNOLD, J., et al., “Tax Policy for Economic Recovery and Growth”, en *The Economic Journal*, núm.121, 2011.
- BACCARO, L. – SIMONI, M., “Centralized Wage Bargaining and the ‘Celtic Tiger’ Phenomenon”, *Industrial Relations*, Vol. 46, núm. 3, University of California, julio 2007.
- BASSANINI, A. - L. NUNZIATA, - D. VENN, “Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries”, en *IZA Discussion Papers*, 3555, Institute for the Study of Labor, 2009.
- BAYLOS, A., “La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral de 2012”, *Revista de Derecho Social*, núm. 61, 2012.
- CHITI, E. – TEIXEIRA, P.G., “The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis”, en *Common Market Law Review*, núm. 50, 2013.
- CLAUWAERT S, - SCHÖMANN, I., “The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise”, *ETUI Working Paper*, ETUI, Bruselas, 2012.
- COHEN, G.A., *History, Labour and Freedom: Themes from Marx*, New York, Oxford University Press, 1988.
- DE SERRES, A. - MURTI, F. - DE LA MAISONNEUVE, C., “Policies to Facilitate the Return to Work”, *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, forthcoming, 2012.
- DEL VALLE VILLAR, J.M. - GARVEY, A.M., "Informe sobre la República de Irlanda 2013: políticas económicas y sociales frente a la crisis", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 31, 2012.
- DRIFFILL, J. “European labour-market reform”, publicado en el portal VOX CEPR’s Policy Portal, 2013.
- FUNK, L. - LESCH, H., “Minimum Wage Regulations in Selected European Countries”, *Intereconomics*, March/April, 2006.
- GARCÍA MENÉNDEZ, J.R., "Irlanda y el milagro de su modelo de crecimiento", *Boletín Económico de ICE*, núm. 2645, febrero-marzo, 2000.
- GARCIMARTÍN, C., “El milagro irlandés y la negativa a Niza”, *Revista Economistas*, núm. 91, 2002.

⁸¹ Este proceso de relativización del diálogo social ha sido igualmente destacado en el debate español respecto de las reformas laborales adoptadas en tiempos de crisis. Debido al reconocimiento constitucional de la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva se ha indicado que vaciar de contenido el diálogo social supone apartarse del modelo colectivo de relaciones laborales. Vid. BAYLOS, A., “La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral de 2012”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 61, p. 19-41.

- HYMAN, R., "Social Dialogue and Industrial Relations during the Economic Crisis: Innovative Practices or Business as Usual?", *Industrial and Employment Relations Dept, ILO-Working Paper 11*, 2010.
- KERR, A., "Social Rights in Crisis in the Eurozone. Work Rights in Ireland", en AA.VV., *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, Ed. Claire Kilpatrick and Bruno De Witte, European University Institute, Fiesole, 2014.
- MARTÍN JIMÉNEZ, R. – MATORRAS DÍAZ-CANEJA, A., "Trabajo y crisis económica: ¿Hay un trabajo mejor?", en *Diario La Ley*, núm. 7878, 2012. (La Ley 6622/2012).
- O'NEILL, D. – NOLAN, B. – WILLIAMS, J., "Evaluating the Introduction of a National Minimum Wage: Evidence from a New Survey of Firms in Ireland", en Journal compilation, CEIS, Fondazione Giacomo Brodolini and Blackwell Publishing Ltd, 2006.
- ORLANDI, F., "Structural unemployment and its determinants in the EU countries", *European Economy, Economic Papers*, 455, 2012.
- ROCHE, W.K. – TEAGUE, P., "Do recessions transform work and employment? Evidence from Ireland", *British Journal of Industrial Relations*, junio 2014.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., "Flexibilidad interna y externa en el RD-Ley 3/2012", *Diario La Ley*, núm. 7833, 2012 (La Ley 3157/2012).
- ROLAND, E., "A contentious consensus: The establishment of the National Minimum Wage in Ireland", en Schulten, T., Bispinck, R. & Schäfer, C. (eds.), *Minimum Wages in Europe*, edita European Trade Union Institute, 2006.
- SEN, A., "Equality of What?", en *McCurrin S Tanner Lectures on Human Values*, Vol. 1, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- SPECTOR, H., "Philosophical Foundations of Labour Law", *Florida State University Law Review*, Vol. 33, 2005-2006.
- TORREBLANCA, J.I., "El marco institucional y político en la Europa ampliada: Más allá de Niza", en *Papeles de Economía Española*, núm. 91, "Los desafíos de la construcción europea", 2002.
- VALDÉS DAL-RÉ, F., "La ley de reforma del Mercado de trabajo: las singularidades de su objeto y los equívocos de sus objetivos", *Relaciones laborales*, 7, 2011.

SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHOS SOCIALES EN IRLANDA: PANORAMA TRAS LA CRISIS ECONÓMICA

JOSÉ MANUEL DEL VALLE

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Alcalá

SUMARIO

1. Unión Europea e intervención de Irlanda; razón económica y derechos sociales. –2. Constitución nacional, Parlamento y derechos sociales. 2.1. La Constitución como norma: continuidad de un principio fundamental del Derecho. 2.2. Soberanía del Parlamento y legislación de urgencia. –3. Los derechos sociales en Irlanda: perspectiva después de la crisis económica. 3.1. Medidas de control para el acceso y el mantenimiento de los derechos sociales. 3.2. Children's Child Benefit y otras prestaciones de protección a la familia. 3.3. Prestaciones contributivas y subsidios no contributivos por desempleo. 3.4. La reforma de la pensión de jubilación. 3.5. Una nota sobre la reforma del Sistema Público de Salud.

1. UNIÓN EUROPEA E INTERVENCIÓN DE IRLANDA; RAZÓN ECONÓMICA Y DERECHOS SOCIALES

En un escrito anterior me he ocupado de los cambios en el sistema de relaciones laborales y en los derechos sociales a que ha "forzado", digámoslo así, desde el año 2008 hasta el 2014 (período al que se refiere este estudio) la crisis económica en la República de Irlanda, y a tal trabajo remito a quien quiera obtener una perspectiva general sobre el tema¹. En el presente informe,

¹ Ver José Manuel del Valle y Anne Marie Garvey, "Capítulo 26. Informe sobre la República de Irlanda 2014: políticas económicas y sociales frente a la crisis", en José Ignacio García Ninet (Director) y Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado, El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Su incidencia en España, Europa y Brasil, 2008-2014, Edita Atelier, Barcelona, 2014, pgs. 811/839.

me ocuparé concretamente de la situación en que queda la normativa irlandesa reguladora de la Seguridad Social y los mencionados derechos sociales una vez superada (se dice) la citada crisis. El panorama jurídico actual dista bastante de parecerse al que podía contemplarse hace unos diez años, y hay que pensar (adelantando conclusiones derivadas de lo que aquí veremos) que algunos de los cambios operados van a tener carácter permanente. También, elevándonos algo para superar el mero estudio de la normativa legal, entraremos a comprobar en qué medida la crisis ha variado en aquel país los principios sobre los que tradicionalmente se sustenta el sistema de fuentes de creación e interpretación de los derechos sociales, y para hacerla evidente comparemos lo ocurrido en Irlanda y algunos otros países de la Unión Europea con lo que hemos conocido en España.

Comencemos señalando que los cambios (incluidos los "cuts" o recortes, que son la dimensión más incisiva de ellos) que comienzan a introducirse en el Derecho irlandés a partir de 2008 aparecen mencionados en una serie de documentos técnicos redactados siguiendo el razonamiento económico; en ellos, la dimensión social queda en segundo plano y se convierte en una frontera lejana que no puede superarse pero hasta cuyos límites es posible llegar si así lo demanda la razón práctica; en segundo lugar, en tales documentos lo social aparece como una especie de canal por el que cabría introducir "trabas" al progreso económico (algunas derivadas de la "debilidad" de la naturaleza humana) que habría que remover. Tales documentos constituyen realmente una serie, que tiene su origen en uno elaborado por el Gobierno irlandés (The National Recovery Plan) y su culminación en los acuerdos entre el Ejecutivo de aquel país y el Ejecutivo de la Unión Europea. Pasamos a examinar su contenido.

El primer documento en el que debemos fijarnos es el llamado The National Recovery Plan 2011-2014². Los datos económicos y sociales que se tuvieron en cuenta para su elaboración fueron los de noviembre de 2010³. Este documento, aprobado por el Gobierno irlandés, y al parecer pactado con los principales partidos del arco parlamentario, examina las causas de la crisis existente en el país y propone soluciones. En síntesis, puede decirse que el análisis que se hace en él, por lo que a nosotros interesa, conduce a concluir que deben adoptarse medidas para incentivar la búsqueda de empleo y que el gasto público social tiene que reducirse porque se considera una de las causas de la crisis. Obviamente, tales conclusiones conducirán a la reforma del sistema de Seguridad Social (particularmente por lo que se refiere a las pensiones y a la protección por desempleo) y del Sistema Público de Salud.

Destaquemos que en el referido Recovery Plan se dice en cuanto a lo primero (medidas para incentivar la búsqueda de empleo) que "welfare and labour market policies must reward work and provide a pathway to employment, education and training opportunities for those who have lost their jobs. Reforms in this area... are pivotal to growth in our economy". En resolución, se tendría que proceder a reformar el sistema de protección social para eliminar lo que se califica como "unemployment traps" o prácticas ilícitas para mantenerse en el desempleo subsidiado⁴. Es importante destacar que estas prácticas y el escaso incentivo para el empleo que el sistema ofrecía en la época en que se aprueba el documento analizado, se vinculan con "the persistence of high replacement rates"⁵, con lo que se pone en cuestión la cuantía al parecer alta de las ayudas sociales a los desempleados. Esta cuantía alta sería indefendible al menos en momentos de crisis (pues si no la hay, tales niveles, se acepta, podrían mantenerse en un marco de activación socioeconómica). Recogiendo cierta opinión expresada por la OCDE, y extrayendo sus consecuencias, se expresa en el examinado documento⁶:

² The National Recovery Plan 2011-2014, Published by the Stationery Office, Dublin.

³ The National Recovery Plan 2011-2014, op. cit. pg. 9.

⁴ The National Recovery Plan 2011-2014, op. cit. pgs. 10. Ver asimismo Chapter 2 del referido documento en pgs. 29, 37 y ss.

⁵ The National Recovery Plan 2011-2014, op. cit. pg. 38.

⁶ The National Recovery Plan 2011-2014, op. cit. pg. 38.

... OECD analysis has pointed to a danger that the high rate of unemployment in Ireland could be sustained owing to weaknesses in activation policy and high replacement rates for those on below average wage levels. Therefore, there is a need to strengthen activation measures and to ensure that replacement rates are not acting as a barrier for any cohorts in unemployment. Achieving the right balance between the level of NMW (SMI), labour legislation, social welfare rates, taxation and levels of activation is crucial to avoiding work disincentives.

Tal como avanzamos antes, la segunda conclusión que se obtiene en el documento examinado es que el gasto social, que sería en definitiva una partida más del gasto público, hay que reducirlo en momentos de crisis⁷. Así (desde tal asimilación de unos y otros gastos) se declara que “the bulk of the savings will have to come from the major drivers of spending including Public Service Pay and Pensions, Social Welfare, Public Services including student supports, free or subsidized medical care and treatment and Public Investment”⁸. Los medios de contención de este gasto son variados, y algunos se anuncian concretamente por su inmediatez en ser adoptados: entre ellos, y no es desde luego el menos importante, se mencionan las medidas de control (hay que incluir el control del fraude), así como la reducción de pensiones para funcionarios junto con el aumento de la edad de jubilación, o nuevas pensiones para funcionarios de nuevo ingreso, por poner varios ejemplos; no falta por supuesto la referencia a la mejor gestión de medios del Sistema de Salud⁹. Los recortes en este tipo de gasto se impondrían incluso con más fuerza que en otras partidas por su volumen (criterio este que es el que principalmente se maneja para aconsejarlos); en el documento que seguimos se lee¹⁰:

The most pronounced increase is on social welfare payments; this is driven by both social welfare pensions spending due to demographic factors, and working-age social expenditures across the wide range of schemes and supports in this area (after taking account of the projected reduction in the Live Register).

Es verdad que en The National Recovery Plan se recogen unos supuestos principios sobre los que tendría que erigirse la política de reducción del gasto público, pero si bien su enunciado puede ser sugerente, su desarrollo no lo es tanto. Entre estos principios se citan la orientación del gasto público hacia la creación de empleo, la protección del Sistema de Salud o la protección de las personas desfavorecidas en la mayor medida posible¹¹. La vinculación primordial de tales principios al ahorro público y el mero enunciado de alguno de ellos, hacen sin embargo dudar algo de su utilidad como inspiradores de las reformas económico sociales: así, por ejemplo, el principio según el cual “the vulnerable in society must be protected as far as possible” queda enunciado del siguiente modo: “Social welfare accounts for one third of day-to-day spending. The Government will ensure that in achieving savings in this area, scarce resources are directed at those more in need”¹².

El segundo documento al que debemos referirnos, que continúa la serie de que antes hablamos, y con el cual entra en acción la Unión Europea, es la Council Implementing Decision on granting Union financial assistance to Ireland, esto es, la Decisión adoptada por el Consejo de la Unión Europea por la que se otorga el llamado "rescate" a la República de Irlanda; lleva fecha de 7 de diciembre de 2010. Este rescate se condiciona al cumplimiento de un Programa que tiene su base en el tan citado National Recovery Plan. Por cierto, que no habría que confundir el "Pro-

⁷ The National Recovery Plan 2011-2014, op. cit. pgs. 9/10. Ver asimismo Chapter 3 del referido documento en pgs. 53 y ss.

⁸ The National Recovery Plan, op. cit. pgs. 11, 53.

⁹ The National Recovery Plan, op. cit. pg. 11. Ver asimismo Chapter 4, pgs. 67 y ss.

¹⁰ The National Recovery Plan, op. cit. pg. 57.

¹¹ The National Recovery Plan, op. cit. pgs. 58/59.

¹² The National Recovery Plan, op. cit. pg. 59.

grama" citado, cuyo contenido es fruto de un verdadero "acuerdo" entre la República de Irlanda y el Ejecutivo de la UE, con el National Recovery Plan, por mucho que aquel se base en éste: en definitiva, lo que queremos decir es que al firmar el Programa Irlanda no sólo informa a la UE sobre las medidas que va adoptar en el mercado de trabajo y en materia de derechos sociales (pues si fuera así en cualquier momento podría cambiar el "Plan") sino que asume el compromiso de desarrollarlas. El "Programa" constituye pues un convenio (o contrato) bien trabado entre la organización supranacional y uno de sus Estados miembros, con obligaciones recíprocas. En el Preámbulo (punto 3) de la Decisión se recoge que "also building on the National Recovery Plan, the Programme sets out an ambitious structural reform agenda, notably in the labour market, with a view to facilitating adjustment and strengthening the economy's growth potential". El rescate se cifra en 85 mil millones de euros¹³.

Uno de los puntos más interesantes que se recoge en la Decisión cuyo texto seguimos es el de los controles que la Unión Europea se reserva para librar la ayuda acordada. Estos controles hacen pensar en el reforzamiento (e incluso el establecimiento ex novo en algunos ámbitos) de la soberanía compartida en materia social entre Irlanda y la Unión Europea (más concretamente, entre Irlanda y la Comisión). En cuanto al fondo, la fiscalización se extiende a las políticas económicas (y obviamente a las sociales derivadas de las primeras) y a su cumplimiento. La fiscalización podría sobrepasarse para llegar a la "guía" y propuesta de medidas por parte de la Unión y a la asistencia técnica para su implementación. Formalmente, el país intervenido se somete a un procedimiento de revisión periódica. Las autoridades irlandesas se comprometen por su parte a cooperar "totalmente" con la Comisión proporcionándole la información que se les requiera. Concretamente, en la Decisión que seguimos puede leerse sobre el control de que hablamos todo lo siguiente:

Preámbulo 7.

The Council should review on a regular basis the economic policies implemented by Ireland, in particular in the context of the annual reviews of Ireland's update of the stability programme and implementation of the National Reform Programme, as well as under the excessive deficit procedure.

Preámbulo 10.

Throughout the implementation of the Programme, the Commission should provide additional policy advice and technical assistance in specific areas.

Article 2.

2. The Commission, in consultation with the ECB, shall agree with the Irish authorities the specific economic policy conditions attached to the financial assistance... Those conditions shall be laid down in a Memorandum of Understanding to be signed by the Commission and the Irish authorities...

3. The Commission, in consultation with the ECB, shall verify at regular intervals that the economic policy conditions attached to the assistance are fulfilled... The Irish authorities shall cooperate in full with the Commission and the ECB, and shall place all the necessary information at their disposal...

Article 3.

9. In order to ensure the smooth implementation of the Programme's conditionality, and to help to correct imbalances in a suitable way, the Commission shall provide continued advice

¹³ Un dato no muy conocido por el público en general es que parte del "rescate" lo tiene que aportar la misma Irlanda, y procede del fondo de reserva para las pensiones; como se lee en la Decisión de 7 de diciembre de 2010, "The Irish contribution would be EUR 17,5 billion, and would come from the use of the existing Treasury cash reserve and contributions from the National Pensions Reserve Fund" (Preámbulo 6).

and guidance on fiscal, financial market and structural reforms. Within the framework of the assistance to be provided to Ireland, together with the IMF and in liaison with the ECB, it shall periodically review the effectiveness and economic and social impact of the agreed measures, and shall recommend necessary corrections with a view to enhancing growth and job creation, securing the necessary fiscal consolidation and minimising harmful social impacts, particularly regarding the most vulnerable members of Irish society.

Por lo demás, tal vez no debería extrañarnos la existencia de esta batería de medios de control de la Unión sobre uno de los Estados miembros en crisis: el llamado Mecanismo Europeo de Estabilidad (MES) lo permite. Como es sabido, y aquí recordamos, este mecanismo fue ideado y creado por el Consejo Europeo durante el bienio 2010/2011 (comenzó a funcionar en 2012) y es el encargado de garantizar la estabilidad financiera en la zona euro¹⁴. Su creación vino acompañada de la modificación del art. 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (al que se añadió un punto 3), también decidida en reunión del Consejo Europeo y formalizada por Decisión 2011/199, de 25 de marzo, precepto que pasó a disponer lo siguiente:

Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas.

Aunque puede ser traído aquí incidentalmente, no está de más que recordemos el caso Thomas Pringle v. The Government of Ireland and the Attorney General. El demandante, el citado Thomas Pringle, miembro del Parlamento irlandés¹⁵, cuestionó el ajuste del MES a los Tratados de la Unión y asimismo la compatibilidad de la delegación de soberanía que comporta su aplicación con las previsiones constitucionales de su país. El caso fue decidido en contra del accionante por la High Court; se recurrió posteriormente a la Supreme Court y ésta a su vez elevó al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales. Finalmente, el Tribunal de Justicia, reunido en Pleno, dictó su Sentencia de 27 de noviembre de 2012¹⁶, por la que desestimaba los argumentos manejados por el citado Pringle, y que habían venido siendo objeto de debate en los dos tribunales irlandeses. Quedaba con ello abierta la vía para que los Estados miembros de la Unión siguieran activando aquel Mecanismo Europeo de Estabilidad, aunque bien es verdad que no se cerraba con ello la cuestión de hasta qué punto los Estados soberanos que la componen iban a ceder con ello importantes parcelas de su soberanía, directamente en lo económico e indirectamente en lo social.

Pero aunque la Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 2012 sólo tiene que ver indirectamente con el tema objeto de nuestro estudio, hay que mencionar que un experto en Derecho Social puede deducir de ella, en primer lugar, la debilidad de los Tratados de la Unión para mantener un nivel adecuado de derechos sociales en los Estados miembros cuando se con-

¹⁴ La involución que iba a seguir tras la introducción del euro en materia de derechos sociales, en cuanto surgieran dificultades económicas, fue ya anunciada por los expertos: por ejemplo, se dijo que "Las restricciones que la moneda única impone al ejercicio de la política económica limitan y reducen a una sola las alternativas disponibles para recobrar competitividad: afectar a la estructura de costes mediante ajustes en los niveles de precios y salarios, o a través de cambios en la fiscalidad y en los sistemas de Seguridad Social por medio de las cotizaciones. Por eso se apunta a los costes laborales indirectos como fuente de pérdida de competitividad y a la postre de empleo...", Federico Durán López, "Seguridad Social y competitividad en la Unión Europea", en Instituto Europeo de Relaciones Industriales, Problemática Española de la Seguridad Social Europea, Editorial Comares, Granada, 1999, pgs. 275/276.

¹⁵ Thomas Pringle fue miembro del Sinn Féin, coincide ideológicamente con los partidos de izquierda, pero se proclama independiente. Su acción en contra del MES data de mayo de 2012.

¹⁶ Sobre la Sentencia citada en texto, B de Witte and T Beukers, "The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle", en Common Market Law Review, CML, Rev. juni 2013.

trasten con decisiones del Mecanismo Europeo de Estabilidad¹⁷ y, en segundo lugar, la debilidad de los tan citados Estados miembros que acepten sus decisiones para gestionar los derechos sociales de acuerdo con sus ordenamientos internos. Ambas conclusiones conducen a abonar un creciente pesimismo sobre la evolución en Europa de la legislación más propiamente social ante la razón económica en tiempos de crisis (e incluso, podría pensarse, en un estadio posterior a ella, pues el Mecanismo recordado parece haber llegado para quedarse).

Volviendo ya a la Decisión de 7 de diciembre de 2010 (ver art. 3, números 6, 7 y 8), destaquemos que recoge asimismo una síntesis de las medidas a adoptar en los años sucesivos (a la aprobación de la misma) 2011 a 2014. Por lo que nos interesa, entre ellas se encuentran (vinculadas a la reducción sensible del gasto público) el recorte en materia de protección social, los ajustes de las pensiones de funcionarios sobre todo de nuevo ingreso (y la jubilación anticipada de ciertas categorías de aquéllos, vinculada a la reducción del empleo en el sector público), la reforma del desempleo con el fin de incentivar en los desempleados (con derecho a prestaciones) la búsqueda de empleo, con previsión de sanciones por rechazo injustificado de ofertas que produzcan una pérdida efectiva de renta, y el aumento de la edad de jubilación, con la reforma de la pensión correspondiente para vincularla a la carrera laboral del trabajador, aumento aquél que queda contemplado en los siguientes términos: "... the adoption of legislation to increase the state pension age to 66 years in 2014, 67 in 2021, and 68 in 2028, with a view to enhancing the long-term sustainability of the public finances... Pensions shall be based on career average earnings. New entrants retirement age shall be linked to the state pension retirement age".

La anterior relación de medidas obtiene su desarrollo en el documento denominado *The Economic Adjustment Programme for Ireland*, cuya aprobación condiciona el desembolso del crédito concedido. A su vez, este último documento se compone de otros dos: el *Memorandum of Economic and Financial Policies*, donde se recogen las principales medidas económicas y políticas a desarrollar por el Estado intervenido, y el *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, en el que se concretan las acciones a desarrollar¹⁸. Por lo demás, tal documentación es la misma por la que se han formalizado las "intervenciones" de otros países de la Unión, como Grecia o Portugal¹⁹. Nos interesa aquí mencionar que en el primero de los *Memorandum* (para Irlanda) citados, de 8 de diciembre de 2010, se ofrece un cronograma ajustado a los controles de la Unión Europea para el desarrollo de las medidas pactadas con el fin, en principio, de superar la crisis, y entre ellas, y entre ellas, dejando aparte las enunciadas en anteriores párrafos, se detalla la referida a la modificación de las prestación por desempleo, punto este sobre el que volveremos después.

Se ha llamado la atención, por los estudiosos del tema, sobre la intensidad del control (apuntado) de las autoridades de la Unión Europea (de alguno de sus organismos, como el Banco Central Europeo, y otras organizaciones internacionales) en la política económica y social de los

¹⁷ En tal sentido, Aoife Nolan, "Welfare Rights in Crisis in the Eurozone: Ireland", en *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenge*, Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte, EUJ (European University Institute, Department of Law) Working Paper LAW 2014/05, Printed in Italy, 2014, pgs. 38/39.

¹⁸ Sobre los referidos documentos, F Amtenbrink, "Chapter 11. New economic Governance in the European Union: another Constitutional Battleground?", en Kai Purnhagen y Peter Rott (Editors), *Varieties of European Economic Law and Regulation*. Liber Amicorum for Hans Micklitz, Ed. Srpinger, Switzerland, 2014, pg. 217.

¹⁹ Sobre la intervención de Grecia y su formalización documental, puede verse Matina Yannakourou, "Austerity Measures Reducing Wage and Labour Costs before the Greek Courts: A Case Law Analysis", en *Irish Employment Law Journal*, Vol. 11, Nº 2, Summer 2014, pg. 36; Olga Fotinopoulou Basurko y Arántzazu Vicente Palacio, "Capítulo 28. Las reformas laborales en Grecia en tiempos de crisis: abriendo la Caja de Pandora", en José Ignacio García Ninet y Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado, *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Su incidencia en España, Europa y Brasil, 2008-2014, op. cit., pgs. 860/861; sobre la intervención de Portugal, António Monteiro Fernandes, "Capítulo 29. El impacto de la crisis en la situación laboral portuguesa", en José Ignacio García Ninet y Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado, *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Su incidencia en España, Europa y Brasil, 2008-2014, op. cit. pgs. 891/894.

países "intervenidos". Y se ha destacado asimismo la falta de "transparencia" del proceso de toma de decisiones en materias económicas y sociales y concretamente en materia de derechos sociales²⁰ (falta de "transparencia", por cierto que, como luego veremos, afectaría al mismo proceso de toma de decisiones en el seno de los tan citados países intervenidos). Llegados aquí, y para valorar debidamente lo que está sucediendo, es inevitable recordar lo escrito, hace ya algún tiempo por un relevante jurista español sobre el proceso de creación de normas establecido en la Unión Europea (y que no se separa cualitativamente del existente en las antiguas Comunidades Europeas): "vista la cuestión desde un punto de vista ordinal y en relación con las instituciones propias de los Estados miembros,... es radicalmente diferente, por su composición y características, el órgano que emana el derecho comunitario denominado derivado, ... que es depositario de un poder que en las construcciones jurídicas sobre el Estado contemporáneo se hace residir en el órgano representativo de la voluntad popular, titular de la soberanía. Nada se asemeja al Consejo o la Comisión..., que son los órganos productores de aquellas disposiciones, a un Parlamento estatal tradicional"²¹. Pese a los cambios habidos en los Tratados de la Unión para dotar de más poderes al Parlamento Europeo, subsiste en ella un cierto "déficit" democrático que ha aumentado si cabe al crearse en su seno ciertos organismos especializados (como el tan citado Banco Central Europeo) a cuyas iniciales recomendaciones se ha revestido de una fuerza que podríamos llamar cuasi-normativa.

En resolución, por lo que a nosotros interesa, como hemos podido comprobar, a través del mecanismo de la intervención, Irlanda asoció a la Unión Europea al proceso de toma de decisiones con relevancia normativa en importantes parcelas de su soberanía, y en particular en materia de derechos sociales. No ignoramos, claro, que la mera incorporación a la Unión significa ya hacer cesión de soberanía: lo que queremos indicar es que con la crisis parecen detectarse variaciones importantes de la capacidad de decidir libremente por los Estados intervenidos (entre otros Irlanda) vinculados a parcelas que hasta ahora estos mismos se habían reservado. Seguramente no está de más que recordemos, para explicar la novedad de lo que hemos visto a lo largo de los últimos años, que en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 153) se declara que la misma "apoyará y completará la acción de los Estados miembros" entre otros en el ámbito de "la seguridad social y la protección social de los trabajadores", pero añadiendo que en él "el Consejo decidirá con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo...". Así pues, el principio de subsidiariedad que en tal precepto se recoge (la Unión "completará la acción de los... miembros"), más, por otro lado, esa exigencia de la unanimidad en la adopción de decisiones referentes a materias de seguridad social para aprobar sus propias normas²², llevan a pensar que al menos hasta hace relativamente poco se respetaba la capacidad de organización y decisión en este terreno de los tan citados Estados miembros. Pensar que tal respeto haya podido ceder ante el innegable hecho económico de la financiación europea de los países afectados por la crisis es seguramente razonable.

2. CONSTITUCIÓN NACIONAL, PARLAMENTO Y DERECHOS SOCIALES

2.1. La Constitución como norma: continuidad de un principio fundamental del derecho

Queda por ver si ante la intervención incisiva de la Organización supranacional y de ciertas organizaciones internacionales en materia de derechos sociales siguen siendo eficaces las técnicas

²⁰ Por todos, Aoife Nolan, "Welfare Rights in Crisis in the Eurozone: Ireland", en *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenge*, Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte, op. cit. pgs. 34/35.

²¹ Santiago Muñoz Machado, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Editorial Civitas SA, Primera edición, Madrid, 1986, pg. 198.

²² Es obvio que la unanimidad de que hablamos en el texto se refiere a la adopción de directivas, pero creemos que, dejando aparte su dimensión formal, también puede entenderse como un recordatorio de lo que debe ser el papel de la Unión en materia de derechos sociales y Seguridad Social.

que para su garantía han caracterizado los Derechos europeos desde hace varias décadas: concretamente, la "constitucionalización" de aquéllos en textos de particular fuerza vinculante y el uso de la reserva de ley (entendida en sentido amplio, no necesariamente coincidente con lo que por ella se entiende en nuestro ordenamiento), que se deriva del principio de soberanía del Parlamento o del respeto a sus decisiones, según diferentes tradiciones legislativas.

En este punto, hemos de volver la vista sobre ciertas tesis, muy difundidas por ejemplo en nuestro país durante las décadas de los setenta y ochenta del pasado siglo (pero que se inspiraban en ideas ya aceptadas en otros ordenamientos de nuestro entorno) que mantuvieron con éxito académico y aceptable recepción jurisprudencial que las Cartas de naturaleza programática habían sido superadas por el constitucionalismo de nuevo cuño, en el que el valor normativo de los preceptos constitucionales y la consiguiente vinculación de todos a ellas se imponían como principios. Entre nosotros, ha sido el insigne jurista García de Enterría, quien mantuvo el carácter normativo de "toda" la Constitución "con independencia del grado de concreción diferente de sus partes", como consecuencia la "supralegalidad... sobre todo el ordenamiento" de la misma y "la negación de la clásica doctrina de la intermediación legal como requisito para (su) efectividad normativa", lo que llevaría a la "eficacia directa" de los derechos contenidos en ella²³. Nadie ignora lo que tales tesis, ahora recordadas, han significado para facilitar el avance de los derechos sociales en nuestro Continente.

Volviendo sin embargo a Irlanda, hay que advertir que su sistema constitucional no se asemeja exactamente en el punto referido a los sistemas continentales, y desde luego no mucho al nuestro²⁴. Pese a inspirarse en unas mismas fuentes (Constitución de Weimar, entre otras), si comparamos la regulación de los derechos sociales en la Constitución de Irlanda de 1937 con otras regulaciones constitucionales se detecta un importante hecho diferencial que debe ser aquí resaltado para entender el calado que los cambios originados con motivo de la crisis han tenido en el ordenamiento de aquél país; para apreciar el referido hecho, comencemos transcribiendo el art. 45 de la Carta Magna irlandesa, que se inserta entre los denominados Directive Principles of Social Policy:

1. The State shall strive to promote the welfare of the whole people by securing and protecting as effectively as it may a social order in which justice and charity shall inform all the institutions of the national life...

4. 1° The State pledges itself to safeguard with especial care the economic interests of the weaker sections of the community, and, where necessary, to contribute to the support of the infirm, the widow, the orphan, and the aged.

²³ Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, Edita THOMSON REUTERS Editorial Aranzadi SA, Decimosexta edición, Navarra 2013, pgs. 124 y 128; última edición publicada en vida del autor. Pero la "idea" la mantuvo García de Enterría a través del citado Manual, desde su primera edición, tras aprobarse la Constitución de 1978, y la difundió a través de muchas otras de sus publicaciones, por ejemplo, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Edita Civitas, Madrid, 1981; "La Constitución de 1978 como norma jurídica", en AAVV, Libro homenaje a Jesús López Medel, Tomo II, Edita Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1999, pgs. 1861/1868; en este último trabajo, escribe el autor al que seguimos, a modo de síntesis de su doctrina, que "el artículo 1.1. de la Constitución proclama hoy contener 'valores superiores del ordenamiento jurídico' y el artículo 9.1 declara que 'los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico', lo que implica reconocer su carácter normativo y universal, en todas sus partes y contenidos", op. cit. pg. 1865.

²⁴ Recordemos para situar al lector que, como hemos dejado escrito en otro documento ya citado en páginas anteriores, la Constitución de Irlanda fue aprobada hace varias décadas, concretamente en los años treinta del pasado siglo, en 1937, por lo que es contemporánea de algunas otras constituciones como la española de 1931, la Constitución de la II República, y recibe inspiración de la Constitución de Weimar, primera europea como sabemos en reconocer y dotar de protección a los derechos sociales de los trabajadores.

2° The State shall endeavour to ensure that the strength and health of workers, men and women, and the tender age of children shall not be abused and that citizens shall not be forced by economic necessity to enter avocations unsuited to their sex, age or strength.

Parece evidente que de lo recogido en el precepto apenas transcrito puede deducirse el deber del Estado irlandés de proporcionar a sus ciudadanos un sistema de Seguridad Social y de Salud, así como medios para evitar los trabajos abusivos o no convenientes. Sin embargo, la naturaleza normativa de este precepto quedó ya muy reducida desde su misma gestación, como puede comprobar quien se acerque a la historia del debate constitucional que tuvo lugar en aquellos años treinta. Se ha destacado por los historiadores del Derecho que el Presidente Eamonn De Valera y sus ministros mostraron entonces su preocupación por la posibilidad de que el Poder Judicial pudiese interferir en la labor del Poder Legislativo²⁵. Parece ser que el reputado Juez Gavan Duffy, asesor de De Valera durante aquel importante debate, fue quien propuso la fórmula que hoy aparece plasmada en el primer párrafo del art. 45 de la Constitución²⁶, y que ahora reproducimos:

The principles of social policy set forth in this Article are intended for the general guidance of the Oireachtas²⁷. The application of those principles in the making of laws shall be the care of the Oireachtas exclusively, and shall not be cognisable by any Court under any of the provisions of this Constitution.

La interdicción del poder de control de los tribunales sobre la actividad del Parlamento al regular los derechos sociales ha sido fundamentada en el respeto al principio cardinal de la separación de poderes recogido por la Constitución. En ella se atribuye el Parlamento nacional el poder exclusivo de hacer las leyes (art. 15). Como puede leerse en la Sentencia de la Supreme Court McGee v. The Attorney General, de 1974, "the intervention by this, or any other Court, with the function of the Oireachtas is expressly prohibited under this article. To hold otherwise would be an invalid usurpation of legislative authority..."²⁸. Esta interpretación ha prevalecido en esencia con el tiempo, aunque también es verdad que para sortearla se han ideado por los jueces técnicas originales, como por ejemplo la que trata de distinguir entre el control constitucional de las leyes (prohibido, como vemos) y la identificación en la Constitución de derechos formulados en las leyes (permitido)²⁹. En fin, se ha llegado a concluir por los analistas que "this progressive minimisation of the effect of the exclusion in the introduction to article 45 has, however, not been considered by the Supreme Court and is perhaps not yet canonical in the High Court..."³⁰.

No debe sin embargo entenderse que la referencia a los derechos sociales queda relegada al precepto constitucional del que nos venimos ocupando (art. 45). Recordemos que, por lo que a nosotros interesa, hay otro de la Norma que puede considerarse en este punto: el artículo sobre la familia (art. 41). La originalidad de este artículo, que se ha hecho más y más patente con el tiempo, se ha destacado por los constitucionalistas; se ha escrito por ejemplo, que "only a limited number of modern constitutions of consequence contain specific provisions dealing with the protection of the family, and none include language as sweeping as that in Article 41"³¹. La

²⁵ Ver Gerard Hogan, *The Origins of the Irish Constitution*, Royal Irish Academy, Dublin 2012, pg. 328/329.

²⁶ Sobre la propuesta de Gavan Duffy, Gerard Hogan, *The origins of the Irish Constitution*, op. cit. pgs.328/330.

²⁷ Poder Legislativo.

²⁸ Ver James O'Reilly and Mary Redmond, *Cases and Materials on the Irish Constitution*, The Incorporated Law Society of Ireland, 1980, pgs. 696/698.

²⁹ Ver MhicMhathúna v. Attorney General, de 1989. Cit. en Francis X. Beytagh, *Constitutionalism in Contemporary Ireland, An American Perspective*, Round Hall Sweet & Maxwell, Dublin, 1977, pg. 41, nota 91.

³⁰ JM Kelly, *The Irish Constitution*, Lexis-Nexis Butterworths, Fourth Edition by Gerard Hogan and Gerry Whyte, Printed and bound in Great Britain, 2003, pg. 2083.

³¹ Francis X. Beytagh, *Constitutionalism in Contemporary Ireland, An American Perspective*, op. cit. pg. 37.

verdad es que es prácticamente inevitable relacionar esta norma con la batería de ayudas sociales que hacen del ordenamiento de Irlanda, al menos en este punto, muy distinto del nuestro y de algunos otros de nuestro ámbito europeo: pensemos por ejemplo en el Children's Child Benefit, que luego examinaremos y del que basta decir por ahora que es un subsidio que se paga a las familias, con independencia de sus rentas, por cada menor a cargo.

En su redacción, recibió éste precepto como el anterior analizado (art. 45) la influencia de la Constitución de la República de Weimar, pero asimismo la de otras Cartas entre las que se han destacado la de Polonia de 1921 y la de Austria de 1934; también recibió influencias de los grupos entonces dominantes en el país (por ejemplo, a través de ella se recibieron enseñanzas vertidas en encíclicas papales)³². Pues bien, según el art. 41 citado:

1.1° The State recognises the Family as the natural primary and fundamental unit group of Society, and as a moral institution possessing inalienable and imprescriptible rights, antecedent and superior to all positive law.

1.2° The State, therefore, guarantees to protect the Family in its constitution and authority, as the necessary basis of social order and as indispensable to the welfare of the Nation and the State.

Precisamente con referencia a la Sección de la que forma parte el precepto transcrito, Fundamental Rights, en la que se declara que "The State guarantees in its laws to respect, and, as far as practicable, by its laws to defend and vindicate the personal rights of the citizen" (art. 40.3.1°), precisamente con respecto a tal sección, se ha dicho que marca el punto diferencial entre el Derecho irlandés y el Británico: punto que se sitúa en su misma existencia, la existencia decimos de una declaración de derechos, más la posibilidad añadida del control de constitucionalidad de las leyes. No debe olvidarse, para apercibirse de la importancia que tiene la Constitución que seguimos en la actividad legislativa la proclamación que en ella se hace: no puede el Oireachtas aprobar leyes contrarias a la Norma; cualquier ley que contraviene la Constitución es nula (art. 15). Precisamente para comprobar el cumplimiento de esta norma, tiene el Presidente de la República la potestad (limitada como luego veremos, pero potestad en suma) de someter a la Supreme Court cualquier proyecto de ley para que sea contrastado con lo dispuesto en la tantas veces citada Constitución (art. 26). Sobre esta cuestión del sometimiento del Parlamento a los preceptos constitucionales se ha llegado a escribir lo siguiente³³:

In only one truly important respect does our Constitution diverge from the British model; and that is in the fact that it incorporates what is sometimes called a 'bill of rights'... which the parliament is not entitled to cut down by ordinary legislation, and which the High Court is empowered to uphold, through its general jurisdiction to declare laws void if they should infringe the Constitution.

Pero una cosa es la recepción en el ordenamiento de Irlanda de la novedad referida antes y otra la aceptación que ha tenido en la realidad por los aplicadores de normas, como sucedió con el art. 45 antes aludido. Ya desde la aprobación del borrador del tanta veces citado art. 41, hubo muchas voces que mostraron inquietud por el posible control que los jueces podrían ejercer sobre las leyes para comprobar su ajuste al precepto constitucional transcrito, y a otros, como el que se refiere al derecho a la educación (art. 42)³⁴. Esta inquietud se extendió incluso por los Depar-

³² Sobre las influencias mencionadas en el texto, Gerard Hogan, *The Origins of the Irish Constitution, 1928-1941*, op. cit. pgs. 224 y 226.

³³ John Kelly, "Fundamental Rights and the Constitution", en Brian Farrell (Ed.), *De Valera's Constitution and Ours*, Gill and MacMillan, Dublin, 1988, pg. 163.

³⁴ Ejemplos pueden verse en artículos de prensa publicados en mayo de 1937, y recogidos en la página de la Royal Irish Academy. Ver www.ria.ie/research/oic.aspx

tamentos Ministeriales³⁵, y fue expresada en particular por el Department of Justice³⁶. La solución que se propuso por algún sector del Gobierno fue la conversión del texto constitucional en claramente programático, a través de acortarlo e imprimir un carácter general a su contenido en la parte dedicada a derechos fundamentales³⁷.

Por lo demás, esta inquietud apenas recordada se demostró justificada por la propia evolución del Derecho Constitucional irlandés: antes de los años sesenta del pasado siglo prevalecieron los principios del constitucionalismo inglés, mantenidos por jueces irlandeses pero formados en ellos, y entre tales principios el de soberanía del Parlamento, por lo que los tribunales de Justicia se negaron en general a "conectar" la Norma Fundamental con sus desarrollos legales, con algunas excepciones³⁸; se ha escrito al respecto que "the older generation of judges, those who sat in the High Court and Supreme Court in the 1940s, were men educated in the old, British tradition, which regarded the parliament as sovereign and which considered that civil liberties and decent standards of government were sufficiently protected by the moderation and good sense of the members of that parliament..."³⁹.

Pero después de tal fecha, 1960, e impulsado por una generación de jueces formada ya en otras fuentes distintas de las inglesas, entre ellos el Chief Justice y posteriormente Presidente del país Cearbhall O Dálaigh⁴⁰, se comenzó a defender cierto control constitucional de las normas aprobadas por el Parlamento⁴¹. Se ha dicho, aunque tal vez con cierta exageración para quienes conocemos el Derecho continental europeo, que "this new judicial generation at the top led nothing less than a revolution in constitutional jurisprudence, most particularly in the area of fundamental rights"⁴². De todos modos, aunque es verdad que decisiones de los tribunales han procedido al contraste entre derechos fundamentales y legislación⁴³, los avances en este punto (incluso antes de la crisis) no parecen haber sido relevantes.

Sintetizando mucho, aunque pueden citarse bastantes sentencias de los jueces (de la High Court y de la Supreme Court) donde se plantea el "problema" estudiado aquí, y en las que se trató de reducir el efecto del primer párrafo del art. 45 de la Constitución al texto de tal precepto, e incluso se llego a interpretar que el hecho de que fuera sólo en éste donde se prohibiese el con-

³⁵ Ver Gerard Hogan, *The Origins of the Irish Constitution, 1928-1941*, op. cit. pgs. 332/335 y 359.

³⁶ En relación con los derechos constitucionales, véase referencia al informe del Departamento de Justicia en Gerard Hogan, *The Origins of the Irish Constitution, 1928-1941*, op. cit. pg. 332, obra de la que reproducimos el párrafo siguiente:

"The Secretary of the Department of Justice, Stephen Roche,... prepared a lengthy memorandum which, not surprisingly given his clear antipathy to judicial review of legislation, expressed serious concerns about the potential for judicial activism which the new Constitution would afford".

³⁷ Ver Gerard Hogan, *The Origins of the Irish Constitution, 1928-1941*, pg. 334.

³⁸ Curiosamente, en aquella etapa, el Juez Gavan Duffy, el mismo que había clausurado el control judicial del desarrollo legal de los derechos sociales recogidos por el art. 45 de la Constitución, fue al parecer el más activo a la hora de extender ese control a leyes relacionadas con otros derechos constitucionales. Ver John Kelly, "Fundamental Rights and the Constitution", en Brian Farrell (Ed.), *De Valera's Constitution and Ours*, op. cit. pgs. 166/167.

³⁹ John Kelly, "Fundamental Rights and the Constitution", en Brian Farrell (Ed.), *De Valera's Constitution and Ours*, op. cit. pg. 166.

⁴⁰ Por cierto, el cese de O Dálaigh como Presidente de Irlanda está relacionado con su empeño en exigir el control de constitucionalidad de una ley de orden público. El Gobierno se le opuso y le forzó a dimitir.

⁴¹ Ver Francis X. Beytagh, *Constitutionalism in Contemporary Ireland, An American Perspective*, op. cit. pgs. 43 y ss. y 56 y ss.

⁴² John Kelly, "Fundamental Rights and the Constitution", en Brian Farrell (Ed.), *De Valera's Constitution and Ours*, op. cit. pg. 167.

⁴³ Ver cita de resoluciones jurisprudenciales en Gerard Hogan, *The Origins of the Irish Constitution, 1928-1941*, op. cit. pgs. 332/333.

trol judicial podía ser entendido como su aceptación con respecto a otros (por ejemplo, art. 41 de la Norma), y aunque algunas resoluciones han llegado a "contrastar" normas legales con lo previsto en la Constitución⁴⁴, pese a todas estas evoluciones favorables al control constitucional de las leyes sobre derechos fundamentales (incluidos los sociales) hay que concluir que no se ha llegado en este punto al nivel del Continente. Se suele citar como ejemplo de esta tendencia restrictiva la Sentencia *Sinnott v. Minister for Education*, de la Supreme Court of Ireland, de 12 de julio de 2012, en la que una mayoría de sus magistrados declaraba que sólo se pueden imponer al Estado obligaciones positivas en el ámbito de los derechos sociales "in the most extreme cases".

A modo de resumen, puede reproducirse aquí lo escrito por Aoife Nolan sobre el control judicial de los derechos sociales contenidos en la Constitución de Irlanda⁴⁵; este escrito por cierto tiene el valor de ser contemporáneo de la crisis, por lo que da una visión muy actual del "problema":

Despite the existence of a constitutional framework that is prima facie predisposed to according protection to ESR (economic and social rights), concerns about the implications of adjudication of socio-economic rights for the separation of powers and the involvement of the courts in what are deemed issues of 'distributive justice' has, in more recent times, resulted in a general reluctance on the part of courts to recognise and give proper effect to such rights...

... Ireland has seen relatively few actions seeking to declare post-crisis adjustment measures to be violations of constitutional ESR (social rights)... Nor is there evidence of any significant effort by rights-holders/lawyers to use the Constitution to challenge measures and policies affecting ESR on an individual basis...

Si dirigimos ahora la atención sobre lo que ha venido ocurriendo en otros países de la Unión Europea "intervenidos" podremos comprender la importancia del ya apuntado hecho diferencial irlandés en Derecho Constitucional. Por ejemplo, es casi obligado recordar aquí brevemente (pues toca la vertiente laboral de las reformas legales impulsadas tras la crisis, que es objeto de otro capítulo de este libro) la Sentencia del Tribunal Constitucional de Portugal 602/2013⁴⁶. Por medio de ella se declaró inconstitucional parte del contenido de la Ley 23/2012, de 25 de junio, que daba desarrollo a lo dispuesto en el Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (MoU), acordado entre el Gobierno del país vecino, El Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea y el Banco Central Europeo. En aquella resolución, se apela a la Constitución de Portugal, concretamente a los preceptos que se refieren a la causalidad del despido y a la negociación colectiva (arts. 53 y 56) para anular, por ejemplo, la extinción del contrato de trabajo por amortización de un puesto sin ofrecer al trabajador la oportunidad de ocupar otra vacante existente, el abandono a decisión del empleador el orden de los despidos plurales por motivos empresariales con base en criterios "relevantes y no discriminatorios... relacionados con los fines perseguidos por la extinción de puestos", o la declaración de contraria a la negociación colectiva la suspensión contemplada por la ley de cláusulas de convenios opuestas a las medidas de restricción en ella previstas. Es procedente que recordemos aquí que el Tribunal Constitucional de Portugal critica en su sentencia (tal vez con excesivo celo) el uso de

⁴⁴ Para ver en detalle lo que queda resumido en el texto, que da una visión anterior a la crisis, puede leerse JM Kelly, *The Irish Constitution*, op. cit. pgs. 1828/1831, 1964/1965, 2078/2083.

⁴⁵ Aoife Nolan, "Welfare Rights in Crisis in the Eurozone: Ireland", en *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenge*, Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte, op. cit. pgs. 31, 36.

⁴⁶ Sobre la Sentencia portuguesa, ver Joana Vasconcelos, "The Portuguese Constitutional Court's Decision 602/2013 and its Aftermath", en *Irish Employment Law Journal*, Vol. 11, N° 1, Spring 2014, pgs. 10/13.

"conceptos vagos e indeterminados" en el texto legal que parcialmente se anula, porque, al parecer de la mayoría de sus magistrados, sólo el lenguaje legal exacto impide decisiones basadas en motivos subjetivos y asegura el control judicial de las conductas. En fin, en Grecia las reformas reductoras de los derechos sociales se han contestado por los sindicatos apelando con naturalidad a derechos recogidos en su Constitución de 1975 para enfrentar su contenido a lo dispuesto en las leyes de urgencia y reclamar así a su control por los tribunales de justicia (en aquél país no hay Tribunal Constitucional), y más concretamente por el Areios Pagos (Tribunal Supremo) y el Consejo de Estado (Tribunal Supremo Administrativo)⁴⁷.

En España, la ya expuesta tesis sobre el carácter normativo de la Constitución, de toda la Constitución, ha sido hasta hace relativamente poco una garantía eficaz de los derechos sociales. Aunque no nos parecen aceptables las recientes posturas radicales sobre la "deconstitucionalización" de nuestro Derecho Social, si creemos que denuncian un cierto agotamiento de tal tesis (ya veremos, en el apartado siguiente, que en beneficio de la potestad parlamentaria y de la Administración para elaborar normas). A nuestro juicio, la conversión del texto constitucional en un mero documento de "círculos vacíos", sólo limitados por fronteras lejanas, contribuye a debilitar derechos muy importantes de los ciudadanos, porque no reconoce en su debida dimensión que dentro de tales círculos los derechos tienen un "contenido esencial". Bien es verdad que el denunciado agotamiento podía apoyarse en ciertas afirmaciones arriesgadas de nuestro Tribunal Constitucional, que llegó a mantener en SSTCONS 65/1987, de 21 de mayo, y 127/1987, de 16 de julio, para el Derecho de la Seguridad Social, que "la protección que los preceptos constitucionales garantizan tiende a erradicar situaciones de necesidad, que habrán de ser determinadas y apreciadas, teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan, y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento, y las necesidades de los diversos grupos sociales...". Esta afirmación que encadena los derechos sociales a las disponibilidades del momento tal vez podría corregirse diciendo que la garantía de tales derechos no depende de esas disponibilidades, como parece deducirse de lo afirmado por el citado Tribunal, sino lo contrario: tales disponibilidades están condicionadas constitucionalmente por la garantía de los derechos, que se antepone a cualquier otro objetivo político que puedan proponerse los poderes públicos. La vuelta pues a la que, tras casi cuarenta años, podríamos denominar nuestra "tesis tradicional" del valor normativo de la Constitución debe ser una de las prioridades de nuestros autorizados aplicadores de normas al salir de la crisis para que pueda seguirse manteniendo que España es sin duda un Estado Social.

2.2. Soberanía del parlamento y legislación de urgencia

En anteriores párrafos hemos resaltado que el poco incisivo control judicial de constitucionalidad de la actividad legislativa sobre los derechos sociales del Parlamento irlandés tiene una de sus raíces en el supuesto respeto a sus decisiones. Y hemos resaltado también la "influencia" que, según los juristas que han estudiado el tema, ha venido teniendo sobre su sistema constitucional el llamado principio de soberanía del Parlamento, que es una de las bases tradicionales (tal vez la fundamental) del sistema de fuentes del Derecho inglés⁴⁸.

⁴⁷ Ver Matina Yannakourou, "Austerity Measures Reducing Wage and Labour Costs before the Greek Courts: A Case Law Analysis", op. cit. pgs. 37/38.

⁴⁸ Sintetizando mucho, pues no es este el lugar para extenderse en ello, el principio citado implica en el Derecho de Inglaterra varios efectos, de los que sí hemos de recordar cuatro: el Parlamento no se ve vinculado por Constitución alguna; no hay distintos rangos de leyes (ni por motivos formales ni por motivos materiales); el legislativo puede modificar cualquier derecho; y no cabe control de constitucionalidad de las leyes. Para comprender lo que significa el principio de soberanía o supremacía del Parlamento en el Derecho de Inglaterra, así como la contestación que siempre ha tenido, véase Antonio Carlos Pereira Menaut, *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1992, pgs. 135/142.

Advirtamos, claro, que sobre este tema no podemos mostrarnos dogmáticos en modo alguno, y por eso cuando hablamos de "influencia" no queremos indicar que el citado principio haya sido una especie de inexorable guía del Derecho constitucional de Irlanda: esa influencia da cuenta más bien de un sentimiento extendido en los países de la "órbita" anglosajona pero no tanto en los de nuestro Continente: el sentimiento de que el Parlamento recibe de su origen democrático legitimidad suficiente para que se entiendan justificadas todas sus actuaciones, incluida, en primer lugar, la legislativa.

Pero llegados aquí, y a la vista de la evolución del sistema de fuentes de regulación de los derechos sociales que ahora estudiamos, hay necesariamente que preguntarse: ¿sigue siendo cierto en Irlanda lo que hemos apuntado?; ¿puede decirse que perdura ese sentimiento de legitimidad de la actividad parlamentaria de modo tal que se erige en valladar de controles externos y en justificación de sus decisiones legislativas?; aún es más, ¿puede decirse que en la gestión de la crisis ha tenido el Parlamento de Irlanda un papel relevante?

Pues bien, hay que adelantar como respuesta que aunque la realidad irlandesa ofrece un panorama más esperanzador que la realidad continental, pues la gestión de la crisis se ha formalizado a través de normas al menos conocidas por el Parlamento y sobre las que ha sido posible el debate, pese a tal importante dato, hay que adelantar, decimos, que en la citada gestión ha tenido un papel primordial el Poder Ejecutivo del país, francamente guiado por otros poderes ya mencionados con algún lugar en el organigrama político de la Unión Europea. Para comprobarlo, repasamos los principales tipos de normas en los que se han recogido los recortes y medidas anticrisis impuestos a los ciudadanos irlandeses.

Por lo que a nosotros importa, comencemos destacando que el ajuste contra la crisis se ha llevado a cabo en Irlanda acudiendo a dos fuentes principales: las leyes de presupuestos, que el Gobierno prepara cada año (art. 28 CI) y que son un tipo de las llamadas por la Constitución "Money Bills" (arts. 21 y 22 CI), y las leyes especializadas de Seguridad Social.

Es importante advertir que la elección de la fuente reguladora del tan citado ajuste, esto es, como hemos mencionado las leyes de presupuestos básicamente, podría indicar algo sobre su extensión y naturaleza. El que se lleve a cabo a través de las Leyes de Presupuestos parece que significa, en primer lugar, que estamos ante un ajuste esencialmente coyuntural, que podría tener cierta "marcha atrás" en el futuro, con la finalidad de mejorar de nuevo donde ahora se recorta; en segundo lugar, que estamos ante un ajuste eminentemente cuantitativo (más que cualitativo), esto es, un ajuste que afecta a las cuantías de muchas instituciones jurídicas pero sin tocar sus esencias, aunque en este caso cabría introducir importantes matizaciones (como veremos a lo largo de la exposición).

Pero el recurso a las leyes de presupuestos para imponer los recortes o "cuts" y demás reformas en materia de derechos sociales significa también acudir a una ley muy especial, pues su tramitación como "Money Bill" está reservada a la Cámara Baja (art. 21 CI) y su contenido no puede ser sometido en ninguno de sus puntos a la Supreme Court por el Presidente de la República (art. 26 CI). Las peculiaridades de las Leyes de Presupuestos, desde su tramitación parlamentaria hasta el control de su contenido por el Legislativo, han sido destacadas por los tratadistas ingleses desde antiguo y no vamos aquí a agotar la bibliografía al respecto. Baste citar el clásico libro de Walter Bagehot sobre la Constitución inglesa, en el que se resalta el protagonismo que desde el siglo XIX fue adquiriendo el Ejecutivo en cuestiones financieras y la desconfianza que el mismo Poder viene teniendo en el Parlamento, en el que por su origen electoral se desarrollaría cierta tendencia al "gasto"⁴⁹; esta reflexión parece particularmente oportuno re-

⁴⁹ Walter Bagehot, *The English Constitution* (1867). Cito por la edición española, traducción de Adolfo Posada, *La Constitución inglesa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, pgs. 132/133.

cordarla en los tiempos que corren. Para terminar, señalemos que el veto del Parlamento a la aprobación de los presupuestos elaborados por el Gobierno fue en tiempos una prerrogativa del Poder Legislativo que ya en el siglo XIX se consideraba "de aplicación extrema" en Gran Bretaña, dato este interesante que ha sido recogido por los historiadores⁵⁰.

En fin, el recurso a las ya mencionadas leyes (Acts) de Seguridad Social para completar el ajuste no parece que cambie en esencia lo que acabamos de concluir, pues estas leyes (que no tienen esa vocación de permanencia que caracteriza a la legislación de los países del continente europeo) se están utilizando para reforzar, consolidar o ampliar lo que se dispone en las leyes de presupuestos referidas.

Recordemos los principales textos legales por los que se han "recortado" los derechos sociales en Irlanda. El primero de ellos es 2009 Budget, Supplementary Budget Measures 2009 (Ley de Presupuestos para 2009, Ley Complementaria de los Presupuestos para 2009). Para el citado año se elaboraron en realidad dos leyes de presupuestos. Al anuncio público de la entrada de Irlanda en recesión (en septiembre de 2008), siguió otro, el del adelanto de la aprobación de los presupuestos para el año 2009 a octubre de 2008. El debate y aprobación parlamentaria de esta ley no fue pacífico, y le costó al gobierno una considerable pérdida de apoyos (alguno de los diputados de Fianna Fáil dejó el partido). Pese a todo, pronto se vio que las medidas adoptadas eran insuficientes para sortear la crisis y por tal motivo se aprobó la Ley complementaria de Presupuestos para 2009.

Los ajustes iniciados en 2009 continúan con el 2010 Budget (Ley de Presupuestos para 2010)⁵¹. Es importante destacar que esta Ley de Presupuestos suscitó una nueva controversia importante en el Parlamento Irlandés (Dáil Éireann), sobre todo por los cortes que introducía en el gasto social (se habló de un cuatro por ciento); ha llegado a decirse que recortes así no se conocían en tales proporciones casi desde 1924. En fin, por medio de la Social Welfare Act 2010 (Number 34 of 2010) se quiso consolidar (a través de medidas cuantitativas pero también cualitativas, de evitación del fraude) la línea de austeridad. También su tramitación suscitó airadas discusiones en el Parlamento (Dáil Éireann) y su texto se aprobó por un corto número de votos positivos (81 a 75).

2011 Budget (Ley de Presupuestos para 2011) fue el último elaborado por el Gobierno del Fianna Fáil⁵². Su tramitación fue traumática, y el Gobierno consiguió que el texto se aprobase por estrechísimo margen. El ahorro público efectuado a través de ella le convirtió en el presupuesto más austero de la historia de la República. Con posterioridad mencionaremos las medidas que se contienen en la Ley a que nos referimos, aunque adelantamos que la más llamativa (no la más importante, desde luego) fue el recorte de la ayuda por menores a cargo.

La Social Welfare and Pensions Act 2011 (Number 9 of 2011) tiene importancia porque es Ley aprobada durante el mandato gubernamental de Fine Gael, o sea, del nuevo Gobierno salido de las urnas en febrero de 2011. Sigue en ciertos aspectos la línea de autoridad y control del gasto iniciada en 2009 y continuada en 2010 y 2011, pero también introduce modificaciones en

⁵⁰ Ver Joaquín Valera Suanzes-Carpegna, "Estudio Preliminar" a Walter Bagehot, La Constitución inglesa, op. cit. pg. XVIII, con cita del libro de John James Park The Dogmas of the Constitution.

⁵¹ Para conocer por la prensa irlandesa la trayectoria y consecuencias de la Ley de Presupuestos para 2010 pueden verse las citas de la wikipedia, voz: Irish budget 2010, en en.wikipedia.org/wiki/Irish_budget_2010.

⁵² Noticia sobre la aprobación del Budget 2011 en la prensa española puede encontrarse, por ejemplo, en ABC de 7 de diciembre de 2010 (www.abc.es/20101207/economia/irlanda-presupuesto) o en LA GACETA (www.intereconomia.com/noticias-gaceta/economia/irlanda-presenta-presupuestos-2011). Noticias varias en la prensa irlandesa pueden conseguirse a través de Wikipedia, voz: Irish budget 2011 (en.wikipedia.org/wiki/Irish_budget_2011).

la “hoja de ruta” que había trazado el anterior Gobierno de Fiánna Fáil (por ejemplo, en materia de edad pensionable para la jubilación o de salario mínimo). A ella sigue 2012 Budget (Ley de Presupuestos para 2012), la primera que se aprueba durante el mandato gubernamental de Fine Gael. Lo primero que se puede decir de ella es que se aleja un tanto de los precedentes (con los que pretende marcar distancia). Tal vez los recortes en esta Ley son más “de detalle” y en general (muy en general, por cierto) afectan menos que los anteriores al gasto social en cuestiones esenciales y por tanto espinosas, en aquellas que pueden provocar graves respuestas políticas y sociales.

Por su importancia relativa para el tema de nuestro informe, no hemos hecho aquí referencia a la Social Welfare and Pensions Act 2012 (Number 12 of 2012), y entramos directamente a examinar 2013 Budget (Ley de Presupuestos para 2013)⁵³. Adelantamos que el Financial Statement by the Minister for Finance que acompaña a la mencionada norma tiene ya un toque de optimismo que no existía en años anteriores, y se remarca que el país ha recobrado la confianza de los inversores y mercados internacionales. Pero las anteriores afirmaciones no deben llevar a engaño. El presupuesto para 2013 es un presupuesto como los precedentes, de restricción del gasto público (incluido, claro está, el gasto social) y en extremo recaudador (como iremos viendo). El Gobierno irlandés, optimista en esta ocasión, como hemos dicho, no lo oculta del todo, y para justificar las medidas drásticas que adopta apela a principios constitucionales (precisamente esos principios que en la práctica judicial no valen tanto), como el que garantiza un nivel decente de vida a los ciudadanos y un trabajo digno, principios claro cuyo desarrollo, lo que no se le oculta al Ejecutivo de la isla, seguramente no va a conseguirse a corto plazo. En fin, en la Social Welfare and Pensions (Miscellaneous Provisions) Act 2013 podemos encontrar el desarrollo de algunas de las medidas insertadas en la Ley de Presupuestos de 2013 (por ejemplo, la que se refiere a la extensión de las rentas que integran la base de cotización al sistema de Seguridad Social, que luego analizaremos).

Finalmente, mencionemos 2014 Budget (Ley de Presupuestos para 2014). El incipiente optimismo ministerial presente en la Ley de Presupuestos de 2013 quizá llevó a muchos a pensar en una “flexibilización” de las leyes de presupuestos de años posteriores, a muchos, tal vez, pero no a los tecnócratas de la Unión Europea, que acentuó sus controles sobre la elaboración del texto ahora referido⁵⁴. La Unión demandó a Irlanda mayor presión fiscal (lo que tiene que ver con el alto déficit del país). Estos controles obligaron a contactos continuos y encuentros sucesivos, a lo largo del último trimestre de 2013, entre las autoridades irlandesas y las de la UE. La Ley presupuestos para 2014, aunque como veremos contempló incentivos para la creación de empleo, también previó medidas fuertemente recaudatorias y por lo que a nosotros interesa redujo el gasto social (sobre todo en sanidad y las ayudas sociales, estas últimas a base de restringir el acceso a las mismas y “cortar” su duración). El Ministro competente llegó a decir que se estaba ante un “tough budget”, pero solicitó el apoyo de la población en lo que llamó el tramo final de la crisis⁵⁵.

La radicalidad del procedimiento legislativo seguido para, supuestamente, dar respuesta a la crisis no ha sido amortiguada en Irlanda con las técnicas que podríamos denominar de reafirmación democrática de las normas de naturaleza social que son comunes en el Continente, y, no lo olvidemos, recomendadas por el Derecho de la UE. En particular, ha faltado el diálogo con los

⁵³ Noticias sobre el Budget 2013 pueden obtenerse en Wikipedia, voz Irish Budget 2013 (en wikipedia.org/wiki/irish_budget_2013).

⁵⁴ Al respecto pueden verse noticias en el IRISH TIMES (www.irishtimes.com/business/economy/european-commission-could-demand-changes-to-Ireland's-budget).

⁵⁵ Puede verse el documento BUDGET 2014 Money Guide Ireland (www.moneyguideireland.com/category/budget-2014).

protagonistas sociales al comienzo del proceso (aunque parece haberse acudido a él para cuestiones puntuales tras las elecciones de 2011). Pueden citarse como ejemplo de lo que viene sucediendo los hechos que justifican la Sentencia de la High Court *McKenzie v. Minister for Defence & Ors*, de 30 de noviembre de 2010⁵⁶. El litigio se provocó por un sindicato militar que entendía, con base en los procedimientos existentes de negociación de condiciones de trabajo y derechos sociales entre representantes laborales y Administración, que hubiera tenido que ser consultado por el Gobierno antes de proceder a determinados recortes de subsidios de los funcionarios de las Fuerza Armadas que, arguía, podían afectar a derechos constitucionales. La respuesta de la High Court es contundente: apodera al Gobierno para actuar unilateralmente en tiempos de crisis con base en el "interés nacional urgente" y con legitimidad derivada del art. 28 de la Constitución, que trata sobre el Poder Ejecutivo (en general).

De todo lo visto es posible deducir que Irlanda ha seguido el mismo derrotero que vienen siguiendo, siempre apelando a la crisis, los creadores de normas en los Estados miembros de la Unión Europea con problemas económicos. Pero podría decirse en su descargo que en aquel país al menos se ha dado al Parlamento la posibilidad de pronunciarse sobre los "recortes" de importancia al debatir las Leyes de Presupuestos, en medida desde luego mayor que la permitida en otros Estados de nuestro entorno, y creemos que en medida mayor que en España.

Es casi un tópico llamar la atención sobre el uso reiterado por parte de nuestros últimos sucesivos Gobiernos (con independencia de su corte político) del Decreto Ley en materia de derechos sociales⁵⁷. Se ha llegado a decir que "el período 2009-2013 se caracteriza por una hipernormatividad en el ámbito laboral" que sería única en nuestra historia legislativa por dos razones: "la alta presencia de las normas de urgencia y el alcance e intensidad de las reformas adoptadas precisamente por esas normas de urgencia"⁵⁸. Concretamente, en el ámbito de la Seguridad Social las normas de urgencia se han dictado apelando a razones presupuestarias, lo que, como se ha destacado acertadamente, es débil justificación (pues "cualquier reforma en materia de seguridad social tiene una cuantificación económica") y no acaba de casar con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el uso y abuso del Decreto Ley⁵⁹. No parece que la posterior tramitación como proyecto de ley del Decreto Ley dictado por el Gobierno acabe de legitimar ciertas decisiones que producen efectos desde que se adoptan (antes de su tramitación parlamentaria); más bien este modo de proceder en ciertos casos puede minar la seguridad jurídica⁶⁰. En resolución que compartimos, "un Estado en el que la forma habitual de legislar es el Real Decreto Ley tiene problemas de legitimidad democrática incluso aunque el Gobierno posea la mayoría absoluta en las Cámaras, porque sustrae del debate político la regulación de aspectos fundamentales de la vida política y social"⁶¹.

No obstante, hay que puntualizar que las medidas normativas adoptadas a través de la legislación de urgencia no han seguido un mismo iter en el ámbito de las relaciones laborales y en el ámbito de la Seguridad Social y derechos sociales. Aunque sea aquí difícil ofrecer una prueba exacta de por qué concluimos lo dicho, es posible sentar dos afirmaciones: que se ha acudido

⁵⁶Noticia de la Sentencia *McKenzie v. Minister for Defence & Ors* en Aoife Nolan, "Welfare Rights in Crisis in the Eurozone: Ireland", en *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenge*, Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte, op. cit. pgs. 35/36.

⁵⁷Sobre la legislación de urgencia en España durante la crisis, Arántzazu Vicente Palacio, "Crisis, Derecho del Trabajo y legislación de urgencia: ¿un trío inseparable?", en José Ignacio García Ninet y Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado, *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Su incidencia en España, Europa y Brasil, 2008-2014*, op. cit. pgs. 45/62.

⁵⁸Arántzazu Vicente Palacio, "Crisis, Derecho del Trabajo y legislación de urgencia: ¿un trío inseparable?", op. cit. pg. 50.

⁵⁹Arántzazu Vicente Palacio, "Crisis, Derecho del Trabajo y legislación de urgencia: ¿un trío inseparable?", op. cit. pgs. 49, 54/56.

⁶⁰Arántzazu Vicente Palacio, "Crisis, Derecho del Trabajo y legislación de urgencia: ¿un trío inseparable?", op. cit. pg. 60.

⁶¹Arántzazu Vicente Palacio, "Crisis, Derecho del Trabajo y legislación de urgencia: ¿un trío inseparable?", op. cit. pg. 60.

más a la tramitación parlamentaria en el segundo de los ámbitos mencionados, y que en él se ha producido con más éxito que en el primero el diálogo social. Hay que citar como prueba de lo primero y también de lo segundo un texto esencial: la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre la reforma de la jubilación, que tiene su base en el Acuerdo Social y Económico de 2 de febrero de 2011. Es ejemplo sólo de lo segundo la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, sobre el factor de sostenibilidad.

Pero ha de añadirse, para precisar más, que los últimos sucesivos Gobiernos (con independencia de su filiación) se han reservado en general para su regulación el régimen del desempleo (ambos niveles, el contributivo y el no contributivo), que se ha visto muy retocado por la legislación de urgencia⁶². Este dato, fundamental, sirve para advertir un peligro: el de la progresiva "deslegalización" de importantes parcelas de los derechos sociales, de la que ya hay ejemplos⁶³, que hurta al debate parlamentario importantes aspectos del contenido de los derechos sociales. A este peligro se une lo que, con expresión gráfica se ha llamado "el diablo de las fórmulas"⁶⁴, esto es, la inserción en textos legales y reglamentarios de fórmulas que son en realidad moldes vacíos de contenido, pues se integran por datos económicos y técnicos que escapan al control de los legítimos hacedores de normas.

Por lo que respecta al diálogo social, nuestro Derecho parece más inclinado a aceptarlo que el de Irlanda. Eso sí, en su ámbito y sin que su existencia y resultados deban poner en cuestión importantes principios constitucionales. En Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2007, de 28 de marzo (fundamento 11), puede leerse:

Es indudable, y no parece necesario recordarlo aquí, el valor trascendente del diálogo social en nuestro Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)...

Sin embargo, y en ausencia de estas razones, no puede aceptarse que la necesaria participación de los agentes sociales en el procedimiento legislativo —en lo que, en ocasiones se ha denominado "legislación pre-negociada"— implique enervar el ejercicio regular por las Cortes Generales de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE)...

3. LOS DERECHOS SOCIALES EN IRLANDA: PERSPECTIVA DESPUÉS DE LA CRISIS ECONÓMICA

En este último apartado de nuestra monografía vamos a hacer una síntesis de las principales medidas adoptadas en Irlanda en materia de derechos sociales con motivo de la crisis; algunas de ellas son verdaderos "recortes" o "cuts". No vamos sin embargo a pararnos en otras que no son de contención de gastos sino de aumento de ingresos del Estado, aunque las ha habido. Por ejemplo, en la Ley de Presupuestos para 2013 se anunció para 2014 la revisión de las bases de cotización al sistema de PRSI, a través de aumentar el concepto de renta cotizable, en la que se integraría (eso sí, de forma progresiva) todo tipo de ingreso profesional y hasta rentas no dependientes del trabajo ("investment income, dividends and interest on deposits and savings..."). En la misma línea se anunciaron medidas por medio del Social Welfare and Pensions (Miscellaneous Provisions) Bill 2013, "para asegurar las pensiones".

⁶² Arántzazu Vicente Palacio, "Crisis, Derecho del Trabajo y legislación de urgencia: ¿un trío inseparable?", op. cit. pg. 59.

⁶³ El Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, sobre el Sistema Nacional de Salud, que como se ha denunciado remite "a un futuro desarrollo reglamentario la concreción del límite de ingresos que permite el acceso gratuito al sistema público de salud en los supuestos en que no se ostente la condición de asegurado"; ver Arántzazu Vicente Palacio, "Crisis, Derecho del Trabajo y legislación de urgencia: ¿un trío inseparable?", op. cit. pg. 61.

⁶⁴ Aurelio Desdentado Bonete, "Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones", Documentación Laboral, N° 99, Año 2013, Volumen III, pg. 19.

Entre nosotros, también hemos conocido normativa semejante. Recordemos brevemente que el Real Decreto Ley 20/2012, dio nueva redacción al artículo 109 de la LGSS, que es la norma más importante de nuestro ordenamiento en cuanto a la cotización, pues regula la integración de la base cotizable. La reforma, se dijo, pretendía ser la “culminación” del proceso de aproximación entre la normativa de Seguridad Social y la normativa tributaria (concretamente la que regula el Impuesto sobre la renta de las personas físicas) que se inició a finales de la década de los noventa del pasado siglo, y que tuvo su traducción en el Reglamento sobre cotizaciones (Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre).

Hasta 2012 era defendible que no se computase en la base de cotización el montante total de las indemnizaciones por fallecimiento, traslados y suspensiones, y sobre todo por extinción o cese del contrato de trabajo; la exención pues afectaba a la totalidad de las mismas; los argumentos para que así ocurriera no eran desdeñables: entre otros estaban el que la indemnización se genera a lo largo de los años de trabajo (sujetos cada uno a variable normativa en materia de cotización); que la base de cotización tiene un tope máximo mensual, no anual; que el período de recaudación es mensual... Pues bien, mediante esta reforma se importan a la LGSS y al Reglamento sobre cotización los criterios que rigen en materia tributaria, como hemos dicho, y se reduce la exención por los conceptos mencionados a la cuantía máxima prevista en normas sectoriales, en convenios colectivos (por fallecimiento, traslados, suspensiones), en el Estatuto de los Trabajadores, en su normativa de desarrollo o, en su caso, en la que regula la ejecución de sentencias (indemnizaciones por despido o cese del trabajador); en este último supuesto, el de la extinción, no se puede considerar cuantía exenta la establecida en virtud de convenio, pacto o contrato que, hay que entender, supere el tope legal. Es inevitable ver en la reforma un aumento de la presión recaudatoria por parte del Estado.

Por ahora, en España, el proceso de aumento de las bases de cotización termina en el Real Decreto Ley 16/2013, de 20 de diciembre, que de nuevo modifica la redacción del art. 109 de la LGSS. Su Preámbulo anuncia que lo en él dispuesto en cuanto a la base de cotización a la Seguridad Social “obedece a la necesidad de adoptar medidas urgentes con el objetivo de conseguir la sostenibilidad en el sistema de la Seguridad Social”, lo que significa con el objetivo de allegar más medios económicos para atender a sus múltiples fines. El texto referido, taxativamente, anuncia que “únicamente no se computarán en el base de cotización” los conceptos en él señalados. Como consecuencia de esta última reforma, entran a integrar la tan referida base los pluses de transporte y distancia en su totalidad, lo aportado a planes de pensiones, las donaciones promocionales, las acciones de la empresa (antes había un límite a partir del cual cotizaban), los vales para comidas, las ayudas escolares prestadas por las empresas para los hijos de sus empleados, las guarderías de empresas, las primas por seguro de responsabilidad civil o médico para empleados ...

Y entramos ya sin más demora en la exposición de los principales cambios habidos en el ordenamiento de la República de Irlanda a lo largo de los últimos años. Volvemos a recordar que estos cambios han sido adoptados en muchos casos sin un previo debate jurídico sobre los efectos que de ellos se pudieran derivar, que hubiese supuesto primero contrastarlos con el conjunto de derechos fundamentales que se recogen en la Constitución de Irlanda (que sin embargo se menciona en la normativa aprobatoria de algunos de tan señalados cambios) y en segundo lugar pasarlos por el crisol de un debate parlamentario sereno y no forzosamente abreviado por razones llamadas de coyuntura. Hay que advertir asimismo que si bien algunos de tales cambios son de cierta entidad, atendiendo a las cifras puede decirse con algunos expertos que se ha mantenido en conjunto el sistema de protección social, gracias en gran medida a la reserva generada y a las mejoras logradas hace años por la buena marcha de la economía de Irlanda durante la primera década del siglo⁶⁵.

⁶⁵ Ver al respecto Dorothy Watson, Bertrand Maître, *Social Transfers and Poverty Alleviation in Ireland. An Analysis of the Survey on Income and Living Conditions 2004-2011*, Published by Department of Social Protection, Dublin 2013.

3.1. Medidas de control para el acceso y el mantenimiento de los derechos sociales

Entre la normativa que se ha adoptado coincidiendo con lo que se ha venido haciendo en otros países de la UE afectados por la crisis citemos en primer lugar la que endurece los controles para el acceso a y el mantenimiento de los derechos sociales. En esta línea, debe mencionarse el anuncio contenido en el Social Welfare and Pensions Bill 2011 de extender los poderes de los Inspectores de Seguridad Social (Social Welfare Inspectors). Y tal vez en este punto sea necesario recordar la implementación por Irlanda a través de la Social Welfare and Pensions Act 2011 de la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, "relativa a las actividades de supervisión de fondos de pensiones de empleo", que, como se declara en sus considerandos, se vinculan como complemento, progresivamente, a los regímenes de seguridad social, que aparecerían (siempre según el documento que seguimos) "sometidos a una presión cada vez mayor".

Pero tal vez la medida de control más importante del acceso y mantenimiento de los derechos sociales derivada de la crisis sea la instauración con carácter general de la llamada Public Service Card, en proceso que, iniciado en 2012, debería culminar el año 2015. Para entender la importancia de su cita en este documento hay que considerar que en Irlanda, como muchos países influidos por la cultura y el Derecho inglés, no existen documentos de identidad oficiales de carácter obligatorio para quienes residen en el país (un equivalente, digamos, a nuestro DNI). La instauración, por tanto, con carácter general de una tarjeta en la que se almacenan datos personales ha provocado un debate sobre los límites aceptables de las libertades de las personas y la intervención del Irish Council for Civil Liberties. Como lógico efecto de la instauración del referido documento, la Social Welfare and Pensions (Miscellaneous Provision) Act 2013 reiteró el deber de los solicitantes de las prestaciones públicas de proporcionar los datos necesarios a la Administración.

3.2. Children's Child Benefit y otras prestaciones de protección a la familia

Es cierto que los derechos sociales en Irlanda tienen gran desarrollo a través de un más que relevante sistema de prestaciones y ayudas públicas. Tal vez puede concluirse que si bien la normativa social del país no puede compararse con las continentales de Seguridad Social y Sistema Nacional de Salud, los iguala e incluso podría aceptarse que supera a bastantes en esta parcela. Pues bien, en general, las sucesivas leyes de presupuestos, desde 2009, han venido reduciendo la cuantía de las ayudas sociales a las que vamos a referirnos en este apartado, así como endureciendo los requisitos de acceso a ellas, elevando o bajando las edades de los potenciales beneficiarios y rebajando, en algunos casos, los niveles de renta que no deben superarse para obtenerlas... Veamos algunos ejemplos paradigmáticos.

Por lo que respecta al muy popular Children's Child Benefit, parece que Irlanda siguió la estela de la legislación de Gran Bretaña, aunque con importantes innovaciones, justificadas por las diferencias sociales y políticas existentes entre los dos países, que pueden llevarnos a afirmar que al menos hasta hace poco estábamos ante dos beneficios muy diferentes. Y decimos hasta hace poco porque precisamente las reformas promovidas por la crisis han contribuido a acercar ambos ordenamientos pero también a desvirtuar la naturaleza tradicional de esta ayuda, como pronto veremos.

Recordemos en primer lugar que en el primero de los Informes de Lord Beveridge, titulado *Seguro Social y Servicios afines (1942)*, se postuló la asignación por hijos a cargo en el marco del sistema de seguro público por varias razones, entre ellas algunas relacionadas con la situación bélica que se vivía en el momento de publicación del documento referido. En principio, se vinculaba la existencia de tal asignación con la "tasa reproductiva de la raza británica" que, se decía,

"no podía continuar" tan baja; debían pues "hallarse medios para invertir la corriente actual (o sea, de 1942) de la tasa de natalidad". Se concluía así que "las asignaciones infantiles pueden ayudar a restaurar la tasa de natalidad, tanto al hacer posible que los padres que deseen más hijos puedan traerlos al mundo sin perjudicar la suerte de los que ya han nacido, como por ser un símbolo del interés nacional por los niños, que dé el tono a la opinión pública". Beveridge precisaba que tales asignaciones no deberían ser de naturaleza contributiva, pues tendrían que darse "con cargo a los impuestos generales" y que tampoco deberían "ser uniformes, sino graduadas según la edad, desde el momento en que las necesidades de los niños aumentan rápidamente con la misma"⁶⁶.

Estas recomendaciones del Informe de Lord Beveridge impulsaron la Family Allowances Acts 1945 en el Parlamento de Westminster, texto que tras varias refundiciones (la última en 1965) cuya tramitación no estuvo exenta de problemas (entre otras razones por las alzas y bajas de las ayudas siguiendo las derivas de la economía), se mantuvo vigente hasta 1977. En 1972, comenzó a debatirse sobre el cambio de tales ayudas a la familia y el debate culminó con la asunción por el Partido Laborista en su programa de la implantación de un sistema de prestaciones a la infancia y la aprobación de la Child Benefit Act 1975, que sustituyó las ayudas de protección a la familia y a los hijos existentes hasta el momento por un "single, universal, non-means-tested, tax-free, child endowment". Pero la aplicación de la norma se demoró hasta 1977 y no llegó a culminar en integridad por razones presupuestarias⁶⁷. Los años finales de la década de los ochenta del pasado siglo estuvieron marcados por la congelación de los beneficios sociales o la ralentización de su crecimiento, a lo que siguió su vinculación estrecha con los índices de inflación, política que, con alguna oscilación (durante la primera etapa del Gobierno Laborista a finales de la década de los noventa del siglo XX) se mantuvo hasta la última crisis. Progresivamente, la ayuda se desvinculó de la promoción de la natalidad (de hecho, mediante sucesivas reformas su montante se redujo paralelamente al aumento del número de hijos) y en 2013, se introdujeron "techos" de renta para limitar su percepción. En la actualidad, regula esta institución la Child Benefit Act 2005. En el momento en que escribimos, el montante del Children's Child Benefit de Gran Bretaña oscila entre las 20,50 (hijo único o primer hijo) y las 13,55 libras esterlinas semanales (a partir del segundo).

Haciendo un mero repaso, los precedentes normativos, en Irlanda, de la ayuda que ahora analizamos los encontramos en la Children's Allowances Act 1944, Children's Allowances (Amendment) Act 1946, y las dos Social Welfare (Children's Allowances) Act de 1952 y 1957. Pero el Children's Child Benefit aparece regulado ya en la forma actual en Parte IV de la Social Welfare (Consolidation) Act 1993. Este texto ha sido actualizado sucesivas veces. En el momento presente, su normativa está en la Parte IV de la Social Welfare Consolidation Act 2005 y en la Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007.

Las notas características tradicionales del Children's Child Benefit irlandés han sido la universalidad subjetiva, su independencia de las rentas de las familias de los menores, y el montante "fijo" de la prestación por cada hijo y "variable al alza" en el caso de haber dos o más. Este montante ha sido alto desde su origen, pero experimentó un sensible incremento en los años del

⁶⁶ Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge, Presented to Parliament by Command of His Majesty, November 1942. Traducción española, Seguro Social y servicios afines, Informe de Lord Beveridge, Edita y distribuye Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989, pgs. 259/266.

⁶⁷ Datos sobre la evolución normativa de esta ayuda en Gran Bretaña en Professor Harry Calvert, assisted by Susan V. Naylor, Social Security Law, Sweet & Maxwell, Second Edition, 1978, pgs. 359/361. Para conocer los problemas que suscitó su aplicación, puede consultarse Harry Calvert, Cases and Materials on Social Security Law, Sweet & Maxwell, London, 1979, Chapter 9, pgs. 339/352.

"boom" o "Celtic Tiger", hasta llegar a alcanzar los 166 euros mensuales por hijo en 2008⁶⁸. Es importante resaltar que, con respecto a su regulación originaria y tradicional, puede concluirse que nos encontramos ante un derecho social con una doble finalidad. Por un lado, la atención de los menores, pues su principal beneficiario es el hijo de familia menor de edad, así se deduce de la señalada independencia de la ayuda de las rentas familiares. Asimismo, estaríamos ante un derecho de promoción de la institución familiar y seguramente de promoción de la natalidad, como lo prueban la característica resaltada de su tradicional "variación al alza" según va aumentando el número de hijos.

Como hemos avanzado, sobre esta ayuda se han hecho sentir los efectos de la crisis. Pero antes de ver en qué medida, es de interés señalar que desde hace tiempo ya se discutía sobre la conveniencia o no de mantenerla en sus términos originales. Un argumento muy extendido esgrimido por los críticos con ella, que sólo enunciamos pues no es jurídico, señala que no contribuye en términos relevantes a cambiar decisiones sobre la planificación familiar; en definitiva, vendría a decirse, que no es eficaz para aquel aumento de población que estuvo en su día en la mente de Lord Beveridge. Pero aunque no sea un argumento jurídico, el intento de reducir el Children's Child Benefit por razones "sociales" se ha visto a veces neutralizado precisamente por argumentos cercanos a los "poblacionistas". Por ejemplo, en 1956 el Gobierno de Irlanda del Norte, donde la ayuda tiene regulación propia, trató de aproximarse a la legislación estatal para reducir su montante con respecto a los últimos nacidos, propuesta que encontró la oposición de sectores del Parlamento de Westminster porque tal medida discriminaba indirectamente a las familias numerosas que eran en la citada Irlanda del Norte mayoritariamente católicas⁶⁹.

Pasando ya a las reformas promovidas a causa de la crisis, reiteramos que han seguido parcialmente la vía abierta a lo largo de los años por legislación de Gran Bretaña. Las Leyes de Presupuestos para los años 2009 (en menor medida), 2010 y 2011 en particular recortaron el Children Child Benefit, tanto en su cuantía (muy alta antes de la crisis) como en su duración (vinculada a la edad de las personas a cargo). Asimismo, por medio de la Social Welfare Act 2010, se inició

⁶⁸ Table 3: Monthly Rate of Payment-Child Benefit

Year	1st child €	Cumulative €	2nd child €	Cumulative €	3rd child €	Cumulative €	4th child €	Cumulative €
2000	53.96	53.96	53.96	107.92	71.11	179.03	71.11	250.14
2001	85.71	85.71	85.71	171.42	109.20	280.62	109.20	389.82
2002	117.60	117.60	117.60	235.20	147.30	382.50	147.30	529.80
2003	125.60	125.60	125.60	251.20	157.30	408.50	157.30	565.80
2004	131.60	131.60	131.60	263.20	165.30	428.50	165.30	593.80
2005	141.60	141.60	141.60	283.20	177.30	460.50	177.30	637.80
2006	150.00	150.00	150.00	300.00	185.00	485.00	185.00	670.00
2007	160.00	160.00	160.00	320.00	195.00	515.00	195.00	710.00
2008	166.00	166.00	166.00	332.00	203.00	535.00	203.00	738.00
2009	166.00	166.00	166.00	332.00	203.00	535.00	203.00	738.00
2010	150.00	150.00	150.00	300.00	187.00	487.00	187.00	674.00
2011	140.00	140.00	140.00	280.00	167.00	447.00	177.00	624.00
2012	140.00	140.00	140.00	280.00	148.00	428.00	160.00	588.00
2013	130.00	130.00	130.00	260.00	130.00	390.00	140.00	530.00
2014	130.00	130.00	130.00	260.00	130.00	390.00	130.00	520.00
€ difference from 2000	76.04	76.04	76.04	152.08	58.89	210.97	58.89	269.86
% difference from 2000	57.8%	57.8%	57.8%	57.8%	35.6%	49.2%	35.6%	45.4%

Fuente: Ireland-Department of Social Protection.

⁶⁹ Ver Professor Harry Calvert, assisted by Susan V. Naylor, Social Security Law, op. cit. pg. 357.

su “estandarización” (tendría la misma cuantía por cada hijo menor; pues, como ya señalamos, tradicionalmente se formulaba a través de un baremo ajustado al número de hijos). En la Ley de Presupuestos para 2012 se anunció que el proceso de “estandarización” de la ayuda Child Benefit tantas veces citada culminaría en un plazo de dos años, política que efectivamente siguió la Ley de Presupuestos de 2013. En fin, una cierta recuperación cuantitativa de la ayuda se contiene en la Ley de Presupuestos de 2015⁷⁰.

La reforma, aún no terminada, ha dado mucho que hablar, pues, como ya hemos señalado, es esta prestación por hijos muy popular en Irlanda y al no ser realmente asistencial acceden a ella amplios sectores de la población. Conviene detenerse un poco en este punto. La rebaja del Children Child Benefit y su unificación (hasta ahora se incentivaba el mayor número de hijos) denota un tanto la línea de dirección en lo social de los ajustes. El hecho de que se haya incidido sobre ella y que se haya rebajado su cuantía podría decir algo sobre las políticas de protección a la familia y a la infancia que se practicarán en el inmediato futuro en Irlanda. Pero además, el retoque de las propias características de la ayuda también parece indicar que podría quedar en el pasado el apoyo que se ha venido prestando (recordemos que con posible base constitucional) a la familia con hijos y a las familias numerosas. Es posible pues concluir que la “naturaleza” tradicional de la ayuda examinada está cambiando sensiblemente y que es dudoso ya que podamos afirmar en este momento que nos encontramos ante una institución de la que son beneficiarios directamente los menores y dirigida a promover la natalidad y la estabilidad familiar. En contra del presentimiento de que pueda seguirse, pasada la crisis, por el camino iniciado, por impulso además de ideologías de género que han sido siempre ajenas a la sociedad irlandesa, sólo puede alegarse lo que antes señalamos sobre las fuentes de traducción de las medidas anti-crisis en Irlanda: que al ser en general leyes de presupuestos, hacen pensar en posibles “reconquistas” de derechos sociales cuando se supere la mala situación económica: de hecho, recordamos que el montante de la prestación tantas veces citada ha aumentado algo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Presupuestos para 2015.

Otras ayudas a la familia han sido también afectadas por la crisis. Así ha ocurrido con la One-Parent Family Payment, que ha visto endurecerse los requisitos para acceder a ella, introducirse la incompatibilidad por límites de renta y reducirse la edad de los menores protegidos, o las denominadas Increase for a Qualified Child y Family Income Supplement, también afectadas por la incompatibilidad por límites de renta⁷¹.

Por lo demás, las medidas de reforma de Children’s Child Benefit adoptadas en Irlanda coinciden en parte con las adoptadas en Gran Bretaña, pero no en otros países de la Unión Europea (al menos por el momento). En Francia cumple función parecida la institución de las allocations familiares (que son progresivas, pues se conceden a partir del segundo hijo, con estandarización limitada; universales, pues no están sometidas a niveles de renta, y por cuyo importe no se tributa). Pues bien, aunque el debate sobre su régimen jurídico viene de antes de la crisis, con motivo de ella se ha reabierto el tema de la tributación de este subsidio, promovido precisamente por el Presidente del Tribunal de Cuentas de la República. La finalidad de la reforma, como se ha dicho, es la “búsqueda del ahorro”⁷².

⁷⁰ La Ley de Presupuestos de 2015 ha aumentado en 5 euros el montante de Children's Child Benefit.

⁷¹ Un estudio más detenido de la reforma de las ayudas mencionadas en el texto en José Manuel del Valle y Anne Marie Garvey, “Capítulo 26. Informe sobre la República de Irlanda 2014: políticas económicas y sociales frente a la crisis”, op. cit. pgs. 831/833.

⁷² Philippe Auvergnon, José Luis Gil y Gil, “Capítulo 30. Respuestas del Derecho Social francés frente a la crisis económica”, en José Ignacio García Ninet (Director) y Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado, El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Su incidencia en España, Europa y Brasil, 2008-2014, op. cit. pgs. 932/933.

Para terminar este apartado sobre ayudas de protección a la infancia y la familia, resaltemos que la prestación por maternidad se ha visto asimismo afectada por la crisis. Precisamos que la protección por maternidad en el sistema de Seguridad Social de Irlanda no aparece unificada, pues se distingue entre Maternity Benefit y Adoptive Benefit, con regulación en gran parte común y en alguna diferente. Para conocer su régimen jurídico, puede acudir a la Maternity Protection Act 1994, Maternity Protection (Amendment) Act 2004, Adoptive Leave Act 1995 y Social Welfare (Consolidation) Act 2005.

Hechas las anteriores precisiones, hemos de advertir que los ajustes motivados por la crisis han variado los límites máximo y mínimo tanto de Maternity Benefit como de Adoptive Benefit. Por medio de las Leyes de Presupuestos para 2010 y 2011, se ordenaron reducciones sensibles con base semanal en el límite máximo de ambos subsidios y algo más moderadas en el límite mínimo. Está claro que estos ajustes bajan la cuantía de la protección social por maternidad, no recogen a un mayor número de beneficiarios. En la línea de aumentar la presión fiscal, la Ley de Presupuestos para 2013 ha acabado con la tradicional exención de Maternity Benefit, por lo que ahora su montante es objeto de tributación. La Ley de Presupuestos para 2014 ha procedido a la estandarización en el montante de las prestaciones que estamos viendo. En el futuro se verá en qué medida tales modificaciones (junto con las muchas operadas en el Children Child Benefit) inciden sobre el índice de natalidad del país, que es el más alto de Europa (supera los dos puntos). También aquí, como en el caso indicado del Children Child Benefit, podemos estar ante el inicio de un futuro cambio de timón en las tradicionales políticas irlandesas de protección a la familia y a la infancia.

3.3. Prestaciones contributivas y subsidios no contributivos por desempleo

Las prestaciones por desempleo ha sufrido en toda Europa los efectos de la crisis, e Irlanda por supuesto no ha sido la excepción. Para entender las reformas irlandesas, comencemos advirtiendo que hay que distinguir en su ordenamiento entre Jobseeker's Benefit (que vendría a ser nuestra prestación contributiva por desempleo) y Jobseeker's Allowance (equivalente a nuestro subsidio de desempleo no contributivo); el acceso a esta última prestación aparece desde siempre condicionado por el nivel de renta personal y familiar. Jobseeker's Benefit fue regulado en normas muy diversas legislativas y reglamentarias, las principales son Social Welfare (Consolidation) Act 2005 (Part II, Chapter 12) y Social Welfare (Consolidated Claims, Payment and Control) Regulations 2007 (Nº 142 of 2007). Jobseeker's Allowance está regulado principalmente en la muy enmendada en este punto Social Welfare (Consolidation) Act 2005 (Part III, Chapter 2).

Los cambios en esta materia han sido muchos, pasamos a destacar los principales. La Ley de Presupuestos para 2009 inició la reforma de las prestaciones por desempleo a través de las siguientes medidas: a) modificación (para aumentarlo) del período de cotización previa para obtener Jobseeker's Benefit, aumento este que afectó tanto a la carencia genérica como a la carencia específica; b) cambio de los umbrales de renta para el acceso a la mencionada prestación; c) reducción del período de la percepción de la misma, reducción que se hizo por tramos, dependiendo de los días cotizados por los trabajadores. La Ley de Presupuestos para 2012 ha contemplado cambios con respecto a la que perciben los trabajadores a tiempo parcial. Por su parte, la muy importante en este punto Ley de Presupuestos para 2013 ha retocado la cuantía del Jobseeker's Benefit y, lo más relevante, ha reducido su duración en tres meses, de forma tal que ahora quien acredite más cotización previa tendrá derecho a nueve meses de ayuda (doce eran antes) y quien acredite cotización inferior tendrá derecho a seis meses (nueve con anterioridad). Asimismo, a través de la Social Welfare Act 2010 se estableció la reducción de la prestación por desempleo en el caso de rechazo sin razón válida de una oferta de acción o curso de formación o prácticas cuando tal curso se consideró por la autoridad como ajustado a las necesidades y circunstancias de una persona en paro; esta previsión (reducción de prestaciones en caso de rechazo de ofertas formativas) se ha extendido a Jobseeker's Allowance.

La Ley Complementaria de los Presupuestos para 2009 y las Leyes de Presupuestos para 2010, 2011 y 2014 incidieron sobre la cuantía (semanal) de la Jobseeker’s Allowance, con el fin de reducirla para los colectivos de trabajadores jóvenes (menores de veintiséis años). La Ley de Presupuestos de 2011 (que crea una situación que se respeta con posterioridad, por ejemplo por la Ley de Presupuestos para 2013) suavizó los ajustes con respecto a aquéllos que estuviesen cerca de la mayoría de edad (dieciocho a veintiún años). Sin embargo, la reforma excepcionó de la aplicación de estas medidas a los solicitantes que tuvieran menores de edad a cargo (dependant children) (así al menos se precisaba en la Ley de Presupuestos para 2010), lo que de alguna manera significaba proteger momentáneamente más a las familias de las consecuencias del reajuste económico.

En resolución, y repitiendo algo que hemos dicho ya, las prestaciones y subsidios por desempleo en Irlanda se han visto afectados por la crisis en una triple medida. En primer lugar, se ha hecho más difícil el acceso a ellos a través de aumentar los períodos de carencia y de introducir controles que eviten el rechazo de ofertas de empleo adecuadas. En segundo lugar, se ha reducido su duración en el tiempo. En tercer y último lugar, se han rebajado sus cuantías, especialmente con respecto a los trabajadores jóvenes. La rebaja mencionada los ha hecho retroceder concretamente a las vigentes hace unos ocho años⁷³. Es obvio por tanto que en este punto los "recortes" o "cuts" adoptados con motivo de la crisis económica han sido notables y se han aplicado casi "en seco", pues no se han introducido en el sistema mecanismos de ayuda alternativos de cierta relevancia.

Esta batería de reformas coincide en parte con las adoptadas en otros países de la Unión Europea. Por lo que se refiere a España, la regulación “a la baja” de las prestación y subsidio por desempleo comenzó antes de la crisis, por medio del Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio, que cambió el módulo de cálculo de los límites mínimos y topes máximos de aquéllos (del salario mínimo al IPREM, índice público de renta de efectos múltiples). Ya durante la crisis, se adoptaron medidas de control del fraude en materia de desempleo en diversos textos normativos, entre ellos en la Ley 13/2012, de 26 de diciembre. Pero fundamental en esta materia es el Real Decreto Ley

⁷³ Table 1: Jobseeker’s Allowance, Jobseeker’s Benefit, One Parent family payment. - Weekly Rate of Payment

Year	Rate €	Change €	% Change	Inflation Rate %
2005	148.80	14.00	10.4%	2.5%
2006	165.80	17.00	11.4%	4.0%
2007	185.80	20.00	12.1%	4.9%
2008	197.80	12.00	6.5%	4.1%
2009	204.30	6.50	3.3%	-4.5%
2010	196.00	-8.30	-4.1%	-1.0%
2011 ¹	188.00	-8.00	-4.1%	2.6%
2012	188.00	0.00	0.0%	1.7%
2013	188.00	0.00	0.0%	0.5%
2014	188.00	0.00	0.0%	0.2%
2005 to 2014 €		53.20		
2005 to 2014 %			39.5%	15.64%

Fuente: Ireland-Department of Social Protection.

20/2012, de 13 de julio. En primer lugar, por medio de él se modifica el sistema de cálculo de la prestación por desempleo. Con anterioridad a esta norma, los porcentajes a aplicar a la base reguladora de ella eran el 70 por 100 durante los 180 primeros días y el 60 por 100 a partir del día 181; tras la entrada en vigor del texto referido, varía el segundo porcentaje, que se fija en el 50 por 100. El Real Decreto Ley que seguimos modifica en segundo lugar el subsidio por desempleo, entre otras medidas, refuerza la vinculación entre el derecho de acceso a los subsidios y el patrimonio personal de los beneficiarios y por lo que se refiere al denominado subsidio de larga duración exige que los potenciales beneficiarios hayan cumplido 55 años (antes de la reforma bastaba con tener 52).

Junto a estas medidas, sin embargo, en España se han adoptado con motivo de la crisis otras de protección de los desempleados de larga duración y de fomento del trabajo autónomo. Sin ánimo exhaustivo, recordemos que se han implementado planes de acción para personas sin derecho a prestaciones y con rentas bajas, se ha facilitado el abono acumulado de la prestación por desempleo a los trabajadores extranjeros que quisieran regresar a sus países de origen (Real Decreto Ley 4/2008, de 19 de septiembre), se ha permitido en ciertos casos la "reposición" de la prestación por desempleo (medida esta que ha tenido cierta continuidad a lo largo de la crisis), y, para terminar, se ha previsto la compatibilidad (parcial) entre la prestación por desempleo y las rentas salariales (Ley 3/2012, de 6 de julio)⁷⁴.

El panorama descrito, que se expone para poder valorar en su debida dimensión el ajuste de Irlanda, puede completarse con exposición de la reforma operada en la regulación de las prestaciones y subsidios por desempleo en Francia, donde la respuesta a la crisis ha sido más tardía que en otros Estados de la UE⁷⁵. Comenzamos recordando que la dificultad que tiene el servicio de empleo para atender las crecientes solicitudes de ayuda fue puesta de manifiesto por un Informe del Tribunal de Cuentas de la República del año 2013⁷⁶; en él se señalaba que "le régime d'indemnisation du chômage mis en oeuvre depuis la nouvelle convention de 2009 est plus protecteur que dans beaucoup d'autres pays: plus accessible en raison d'une durée minimale de cotisation courte et d'une période de référence assez longue; son niveau d'indemnisation est plus élevé pour les salariés situés aux deux extrémités de l'échelle des revenus; il offre une durée maximale d'indemnisation plus longue quoique réservée aux salariés les mieux insérés dans l'emploi...". Entre otras medidas de reforma, el Tribunal de Cuentas recomendaba establecer mecanismos para impedir el deterioro financiero del sistema, aumentar las cotizaciones de las empresas que acudan a contratación temporal, favorecer los incentivos para la vuelta al empleo, equilibrar las prestaciones de los demandantes de empleo...⁷⁷.

En Francia, el procedimiento para reformar el seguro de desempleo es desde 1958 el diálogo social. En 2014 (marzo), se firmó el Accord National Interprofessionnel sur l'indemnisation du

⁷⁴ Toda esta reforma de la prestación por desempleo en España puede verse con detalle en José Manuel del Valle, "La evolución de la normativa de Seguridad Social durante la crisis económica y su ajuste a los compromisos de España con la OIT", en José Luis Gil y Gil (Director), Reformas laborales frente a la crisis a la luz de los estándares de la OIT (Un análisis crítico desde las perspectivas internacional, nacional y comparada), Editorial Juruá, Lisboa, 2014, pgs. 231/282.

⁷⁵ Una medida temprana anterior a la crisis pero que se ha utilizado para reducir sus efectos es la llamada Renta de Solidaridad Activa, Revenu de Solidarité Active. Aunque su finalidad tiene que ver más con la lucha contra la pobreza, es verdad que se puede utilizar como medio de ayudar a los afectados por el desempleo, pues es compatible por ejemplo con ciertas rentas laborales. Su regulación se encuentra en la Loi n° 2008-1249 de 1 de diciembre de 2008 y en el Code de l'action sociale et des familles, Livre II, Titre VI, Chapitre II (Revenu de solidarité active). Su desaparición y sustitución por otras ayudas de cometido similar está anunciada para 2016.

⁷⁶ Cour des Comptes, Le marché du travail: Face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques, Rapport public thématique, janvier 2013, Editeur: La Documentation française, 2013.

⁷⁷ El texto entrecorillado y las propuestas más arriba referidas pueden verse en el documento de síntesis titulado Cour des Comptes, Le marché du travail: Face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques, op. cit., que se publica en la página del Tribunal de Cuentas de Francia (www.ccomptes.fr).

chômage, que ha "obligado" a enmendar incluso artículos del Code du Travail, y cuya entrada en vigor se ha demorado a lo largo de los meses de 2014 e incluso (para alguna medida adoptada) hasta 2016. Entre las medidas allí propuestas (citamos las principales) está la acumulación de prestaciones causadas por nuevos períodos de cotización a prestaciones no consumidas por un trabajador durante un período anterior de desempleo, la compatibilidad (parcial) entre prestación de desempleo y salario, la demora en la percepción de la prestación (que puede llegar hasta 180 días) de la que son potenciales beneficiarios personas afectadas por extinción de contrato que hayan percibido una indemnización alta (caso por ejemplo de los prejubilados), la instauración de una llamada "contribution spécifique de solidarité" para trabajadores mayores de 65 años (hasta ahora exonerados de cotización), la rebaja de la tasa de sustitución para los parados que tuvieron sueldos altos, o la fijación de un "techo máximo" mensual aplicable a la suma de prestación y salario para los trabajadores en espectáculos públicos (los llamados "intermittents du spectacle", que pueden en un mismo mes trabajar y acudir al seguro de desempleo). Por medio del acuerdo referido, Francia, hasta cierto punto ajena a la realidad de la crisis hasta 2013, se aproxima en sus políticas a lo que viene siendo habitual a los países de la Unión Europea más afectados por ella.

3.4. La reforma de la pensión de jubilación

La pensión de jubilación aparece regulada en Irlanda por un conjunto de normas de cierta complejidad⁷⁸. Esta pensión se ha visto asimismo afectada por cambios legislativos que, se dice, vienen impuestos por la crisis económica: con el fin de atajar el gasto público, se han adoptado medidas que van desde la incentivar el retiro de algunas categorías de trabajadores hasta la elevación de la edad para jubilarse, pasando por aumentar los requisitos para el acceso a los montantes máximos de pensión. En los párrafos siguientes, vamos a ofrecer una síntesis de los cambios más importantes y el momento en que se han producido.

En el sector privado, no hay edad de jubilación obligatoria, pero puede pactarse: la edad de jubilación en Irlanda aparece tradicionalmente muy vinculada a lo estipulado en el contrato de trabajo (cuestión esta que es coherente con su Derecho en el que se entrelaza lo público con lo privado); normalmente en tales documentos se pacta el retiro a los sesenta y cinco años, aunque existe un arco, de los cincuenta y cinco a los sesenta, en que (en determinadas circunstancias, algunas relacionadas con la salud) se prevé la jubilación anticipada.

Pero, claro, esta posibilidad apenas apuntada de pactar edades de retiro laboral no debe relacionarse tan directamente como en otros ordenamientos (por ejemplo, en el de España) con la pensión de jubilación de Seguridad Social. En Irlanda, tras la crisis, han quedado dos pensiones de jubilación: State Pension (Contributory) o pensión contributiva, dependiente de las cotizaciones efectuadas, esto es, de las llamadas "social insurance contributions"⁷⁹, compatible incluso con rentas laborales, y la State Pension (Non-Contributory), para el caso de no tener cotizaciones suficientes para acceder a la de modalidad contributiva, y que se caracteriza porque aparece condicionada por límites de renta y se paga por tramos dependientes de los períodos cotizados y de la edad de los potenciales beneficiarios.

⁷⁸ Citamos los principales textos normativos que contienen preceptos sobre la pensión de jubilación (a algunos de ellos haremos referencia en el texto): Social Welfare (Consolidation) Act 2005, Part II, Chapter 15; Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 (Nº 142 of 2007); Social Welfare and Pensions (Nº 2) Act 2009; Social Welfare and Pensions Act 2011; Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and control) Regulations 2007 to 20012.

⁷⁹ Las llamadas "social insurance contributions" o cotizaciones son también conocidas en Irlanda como PRSI (Pay Related Social Insurance), y popularmente como "stamps" o sellos, término este que data de antiguo, de cuando los empleadores sellaban semanalmente la cartilla de seguro social o seguridad social de sus trabajadores.

La edad para acceder a State Pension (Contributory) y a State Pension (Non-Contributory) se ha visto afectada por los recortes provocados por la crisis. Durante 2010, se barajó elevar la edad de jubilación a los sesenta y ocho años, gradualmente, a lo largo de un período de dos o tres décadas. Se pretendía con ello cumplir los requerimientos del plan de rescate para Irlanda dictado por la Unión Europea a base de seguir lo sucedido en el vecino Reino Unido de la Gran Bretaña, en el cual se habían adoptado previsiones con el fin de que la edad para acceder a la pensión de jubilación alcanzase los 66 años en 2024, los 67 en 2034 y los 68 en 2044 (previsiones estas que al menos estaban en vigor mientras en 2010 se debatía sobre esta importante cuestión). Y efectivamente, el gradual aumento de las edades de jubilación en los términos examinados se propuso en el Social Welfare and Pensions Bill 2011. Posteriormente, sin embargo, la Social Welfare and Pensions Act 2011 ha dispuesto que no quepa percibir la pensión de jubilación State Pension (Contributory) y la State Pension (Non-Contributory) a los 65 años más allá del 1 de enero de 2014 y que la edad pensionable suba a los 68 de manera progresiva, hasta 2028.

Otro cambio justificado en principio por la crisis ha afectado a los períodos de cotización (social insurance contributions) previa necesarios para poder acceder a State Pension (Contributory). Para obtener esta pensión, a partir de 2012 es necesario haber cubierto al menos diez años (aunque se ha aprobado normativa transitoria para aplicar esta medida, como por lo demás es obligado en el ámbito de la Seguridad Social). Relacionado con ello, tenemos la variación a la baja del montante (semanal) de State Pension (Contributory), que ha afectado especialmente a los trabajadores con menos años cotizados, variación esta que se aplica desde el año 2012; similar medida se ha adoptado con respecto a la State Pension (Non-Contributory). Pero el proceso de reforma en este punto no ha hecho más que empezar: obligado es referirse para prever el futuro a la publicación oficial titulada The National Pensions Framework, de marzo de 2010, que recomienda una serie de enmiendas en el sistema de pensiones del país a implementar de 2012 a 2028, entre ellas el ajuste de la State Pension (Contributory) a las cotizaciones (social insurance contributions) efectuadas a lo largo de toda la vida laboral.

Por lo que se refiere a los funcionarios (y trabajadores de la Administración), la normativa legal (statutory) ha fijado tradicionalmente su edad de jubilación. En la Ley de Presupuestos para 2010 se anunció un plan para elevarla, imponer una obligatoria (70 años) y para considerarla como base de cotización de la pensión la carrera total del potencial jubilado (no únicamente sus últimos sueldos). En la actualidad, la edad referida está fijada en 65 años (para aquellos que ingresaron antes de abril de 2004). No obstante, la edad obligatoria de retiro puede demorarse por decisión de los trabajadores del sector de nuevo ingreso (a partir de abril de 2004), siempre que no exista impedimento (por causa, entre otras, de enfermedad). Se contemplan, además, edades inferiores para ciertas categorías de funcionarios, como los policías, militares o bomberos (60 años, por ejemplo); existe la posibilidad de jubilarse más tardíamente cuando se es juez (puede llegarse hasta los 72 años). Pero esta normativa general coexiste con la dirigida a promover el retiro anticipado de ciertos trabajadores: mencionemos que en la Ley Complementaria de los Presupuestos para 2009 se aprobó un plan de jubilación anticipada o prejubilación (según se vea) de algunas categorías laborales del mencionado sector, para trabajadores de 50 o más años.

La reforma de la jubilación en Irlanda coincide en muchos puntos con las de otros países de la UE, y concretamente con la que se ha llevado a cabo últimamente en España. Hemos de mencionar aquí la importante Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. El texto, según su Preámbulo, traduce los compromisos recogidos en el Acuerdo entre los interlocutores sociales y el Gobierno que se suscribió el 2 de febrero de aquel año. Esta reforma se explica, siempre según su Preámbulo, por el aumento de la esperanza de vida y por el reforzamiento de la “contributividad” del sistema.

Pues bien, mediante la Ley 27/2011, se eleva la edad de jubilación (durante decenios, los sesenta y cinco años). Según la nueva redacción que recibe la LGSS: “tendrán derecho a la pensión

de jubilación, en su modalidad contributiva, las personas... que... reúnan las siguientes condiciones:... haber cumplido 67 años de edad, o 65 años cuando se acrediten 38 años y seis meses de cotización...”. En segundo lugar, por la Ley se eleva el dividendo y el divisor de la base de cálculo de la pensión de jubilación (de quince a veinticinco años: “la base reguladora de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, será el cociente que resulte de dividir por 350 las bases de cotización del beneficiario durante los 300 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante”). La norma también ajusta el sistema de integración de lagunas en la base reguladora de la pensión. Finalmente, se modifican parcialmente los porcentajes que se utilizan para calcular la cuantía de la pensión de acuerdo con los años que se tienen en cuenta al efecto (porcentajes que antes de la reforma eran del tres y dos por ciento); según la Ley 27/2011: “a partir del año decimosexto, por cada mes adicional de cotización, comprendidos entre los meses 1 y 248, se añadirá el 0,19 por 100, y por los que rebasen el mes 248, se añadirá el 0,18 por 100, sin que el porcentaje aplicable a la base reguladora supere el 100 por 100...”.

La Ley 27/2011, que seguimos, también se ocupa de reformar la LGSS por lo que se refiere a la jubilación anticipada y la jubilación parcial, aunque esta normativa se ha visto primero suspendida y posteriormente enmendada. En ambos casos, de jubilación anticipada y parcial, se establecen coeficientes reductores. En fin, la Ley contempla asimismo la compatibilidad de la pensión de jubilación con ciertos ingresos derivados del trabajo del jubilado; se establece que “el percibo de la pensión de jubilación será compatible con la realización de trabajos por cuenta propia cuyos ingresos anuales totales no superen el Salario Mínimo Interprofesional, en cómputo anual”. Esta posibilidad de hacer compatible la jubilación con las rentas del trabajo se ha abierto definitivamente con el Real Decreto Ley 5/2013, en el que se denuncia que tal opción era “muy restringida en el ordenamiento español hasta la fecha” (Preámbulo). Según este último texto, durante la realización del trabajo referido se cotizará a la Seguridad Social sólo por incapacidad temporal y contingencias profesionales, pero se introduce “una cotización especial de solidaridad del 8 por 100, no computable para las prestaciones...”.

En Francia, la más llamativa reforma que se ha introducido en la normativa sobre jubilación afecta también, como en Irlanda o España, a la edad para ser beneficiario de pensión. En el ordenamiento jurídico del país vecino, antes de la crisis, la edad para jubilarse con coeficientes reductores se situaba en los 60 años, y en 65 con determinados años cotizados (según año de nacimiento) para percibir la pensión completa. Una primera reforma se ha canalizado a través de la Loi N° 2010/1330, du 9 novembre, que ha modificado el Code de la Sécurité Sociale (L-161-17-2 y L-351-1)⁸⁰. El referido texto elevó con carácter general (salvo excepciones, para el empleo público y para el privado) las edades apenas mencionadas a 62 y 67 años respectivamente (en aplicación progresiva). Asimismo, adoptó medidas de recaudación como la elevación (también progresiva) de los tipos de cotización de los funcionarios para aproximarlos a los vigentes en el sector privado (con el fin de hacer coincidir con el tiempo ambos regímenes, incluso en cuanto a los requisitos para acceder a las pensiones). El texto examinado pasó el tamiz del Conseil Constitutionnel.

Los organismos especializados sin embargo han venido opinando que las medidas adoptadas por la Ley de 2010 son insuficientes para neutralizar el elevado déficit del presupuesto de pensiones⁸¹. Los beneficiarios del cambio político en Francia (primavera de 2012), pese a algún in-

⁸⁰ Sobre la tramitación y el contenido de la Ley mencionada en el texto, puede leerse “Francia: reforma de las pensiones de jubilación”, *Liaisons Sociales*, Bref Social n° 15653, du 16 juillet 2010; asimismo, Annie Thomas, “2010, la reforma del sistema de pensiones de jubilación pone un punto y final a la jubilación a los 60 años”, *Ambassade de France en Espagne*, Madrid, le 12 mai 2011.

⁸¹ Ver por ejemplo Conseil d’Orientation des Retraites (COR), *Retraites: Perspectives 2020, 2040, 2080, Onzième rapport adopté le 19 décembre 2012*. El organismo referido es un Consejo Económico y Social para las pensiones.

tento inicial de desviación⁸², aunque tardíamente, han decidido continuar por el camino de la austeridad impuesta por los anteriores gobiernos. La Loi N° 2014/40, du 20 janvier, de reforma del antes citado Code de la Sécurité Sociale, ha complementado la reforma de 2010 con medidas adicionales que afectan al cálculo de la pensión de jubilación. Concretamente, el período de cotización necesario para obtener el montante completo de la misma se elevará gradualmente hasta los cuarenta y tres años; suben las cotizaciones (tanto la cuota patronal como la obrera) y se retrasa la revalorización de las pensiones de abril a octubre⁸³. También la Ley comentada, como ocurrió con la de 2010, ha pasado el control de la Cour Constitutionnel, que se pronunció a través de su Décision N° 2013/683, du 16 janvier 2014, en la que puede leerse que "les articles...de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, ... sont conformes à la Constitution".

3.5. Una nota sobre la reforma del sistema público de salud

Terminamos dedicando algún tiempo a las reformas que han afectado al Sistema Público de Salud de Irlanda. Para comenzar y situarnos, señalemos que tal sistema público no impide la colaboración (y en buen grado) con instituciones sanitarias privadas ni con miembros de la profesión médica que ejercen en el ámbito privado⁸⁴.

Aunque los orígenes de tal sistema pueden encontrarse en las Poor Law del siglo XIX⁸⁵, el nuevo modelo de prestación de servicios sanitarios tiene su punto de partida en el General Medical Service creado en 1972. En la actualidad, el sistema público de salud de la isla aparece regulado por la Health Act 2004, que instituye como organismo gestor del sistema al Health Service Executive; a él compete (siguiendo el texto referido) "to use the resources available to it in the most beneficial, effective and efficient manner to improve, promote and protect the health and welfare of the public". Esta función se cumple a través de la división del país en cuatro "regiones", a las que a su vez se dota de una red descentralizada de organismos, que pueden tener ámbito de condado o local.

En cuanto a su base jurídica, se suele mencionar la "raíz" constitucional del sistema sanitario irlandés⁸⁶, pero tal mención parece más manifestación de un deseo que realidad, a la vista de lo ocurrido durante la crisis. La verdadera regulación de aquél se encuentra en la legislación, en el "case-law" y en normativa reglamentaria: el sistema depende del Minister for Health, a la vez dependiente en cuanto a su toma de decisiones del Minister for Finance⁸⁷. Esta legislación se ha visto muy afectada por las últimas leyes de presupuestos.

Por lo demás, por medio de la apenas citada regulación no se ha logrado crear realmente un sistema público de salud universal y gratuito. El acceso gratuito a las prestaciones sanitarias y

⁸² Como la decisión de volver a la jubilación a los sesenta años con respecto a quienes se incorporaron jóvenes al mercado de trabajo (con menos de veinte años, concretamente) y tuviesen una larga vida laboral que les hiciese acreedores a la pensión máxima. Décret n° 2012-847, du 2 juillet.

⁸³ El retraso de la edad de jubilación a los sesenta y cuatro años, que se ha planteado por Informes del Conseil d'Orientation des Retraites (COR) y de la Cour des Comptes, no fue adoptado en aquel momento, pese a que tal medida parece necesaria para garantizar la estabilidad financiera del nivel complementario público del Sistema de Seguridad Social de Francia. Con posterioridad, a finales de 2014, sin embargo, la medida se aprobó por el Senado de Francia, aunque por el momento no parece que vaya a refferndarse por la Asamblea Nacional.

⁸⁴ Para conocer los precedentes, la normativa creadora y las relaciones jurídicas que pueden establecerse en el marco del Sistema Público de Salud de Irlanda, son interesantes B Hensey, *The Health Services of Ireland*, 4th ed. IPA, Dublin, 1988; David Tomkin, Patrick Hanafin, *Irish Medical Law*, The Round Wall Press, Dublin, 1995 (los precedentes referidos en Appendix B, pg. 272 y ss).

⁸⁵ En ellas se contemplaba la atención de los pobres por los médicos privados, que recibían a cambio unos honorarios de las autoridades. Ver David Tomkin, Patrick Hanafin, *Irish Medical Law*, op. cit. pg. 272.

⁸⁶ Así, David Tomkin, Patrick Hanafin, *Irish Medical Law*, op. cit. pg. 1.

⁸⁷ Esta realidad, que lo era antes de la crisis, se mantiene. Ver David Tomkin, Patrick Hanafin, *Irish Medical Law*, op. cit. pg. 2.

farmacéuticas se ve condicionado por la posesión de la llamada Medical Card, hasta el punto de que es preciso distinguir entre quienes la tienen (que suelen ser personas por debajo de un umbral de renta, de mayor edad o enfermos crónicos) y los que no; para estos últimos, la regla es el copago sanitario. De todos modos, el sistema se acepta por la ciudadanía, en gran medida porque el elemento de comparación para valorarlo no son los sistemas europeos continentales de salud, sino el sistema británico, creado por The National Health Service Act 1946, con vocación de universalidad y gratuidad, pero muy privatizado a partir de la Community Care Act 1990, que introdujo el “contrato” de servicios sanitarios, un contrato inusual sin duda (pues la autonomía de la voluntad de las partes contratantes se encuentra en él muy limitada), pero institución de Derecho Privado al fin. Fácil es deducir que las modificaciones y recortes en un sistema de las características descritas pueden dañar considerablemente el derecho a la salud.

Los gastos sanitarios y farmacéuticos han sido objeto de recortes desde el comienzo de la crisis irlandesa (septiembre de 2008), que han continuado en el tiempo, por cierto, como se deduce del examen de la Ley de Presupuestos para 2012, en la cual se anunció la reducción de los medios humanos dedicados a la sanidad y en los gastos en medicamentos, o de la Ley de Presupuestos para 2013 (aunque en esta se advierte ya un cierto cambio de tendencia), o de la Ley de Presupuestos para 2014, que ha contemplado ahorros en los mencionados gastos farmacéuticos.

Una medida ya recordada que provocó mucho revuelo fue la retirada del acceso automático a la tarjeta sanitaria (Medical Card) a los mayores de setenta años que superasen cierto nivel de rentas (para ellos se acordaron en determinados casos ayudas económicas). La decisión se plasmó en la Ley de Presupuestos para 2009. La medida mencionada provocó alguna dimisión de cargos afiliados al Fianna Fáil gobernante y graves acusaciones contra el gobierno de estar recortando el Estado de Bienestar de manera inasumible por líderes históricos de la República, como Éamon de Valera o Seán Lemass. El referido límite de rentas ha venido bajando a través del tiempo, hasta, por el momento, el año 2014, lo que significa que el margen de desprotección se ha ampliado a más potenciales beneficiarios del sistema⁸⁸.

Los ajustes por la crisis han afectado a la oferta sanitaria del sistema de salud de Irlanda así como al reembolso de gastos farmacéuticos. Por medio de la Ley de Presupuestos para 2010 se limitaron las prestaciones del Treatment Benefit Scheme⁸⁹ para reducirlas a lo estrictamente necesario en materia dental, óptica y auditiva. Más concretamente, los recortes han incidido sobre el Dental Treatment Services Scheme (DTSS), pues en 2010 se congeló su presupuesto en los niveles del año 2008. Por su parte, la Ley de Presupuestos de 2011 prolongó al referido año la reducción de prestaciones médicas (prestaciones en especie) a que acabamos de referirnos.

En cuanto a los productos farmacéuticos⁹⁰, se introdujo en 2010 la generalización del copago para las personas con tarjeta médica (Medical Card), que como antes vimos se beneficiaban con

⁸⁸ El límite de rentas para obtener la Medical Card por los mayores de 70 años, que era de 600 euros semanales en el caso de persona que vive sola y de 1200 euros en el caso de matrimonio o pareja conviviendo, se situó a partir del 1 de enero de 2014 en 500 y 900 euros respectivamente.

⁸⁹ A través del Treatment Benefit Scheme se proporciona a los trabajadores y pensionistas del sistema de Seguridad Social que han cotizado suficientemente (estamos pues ante un plan de ayudas contributivo) prestaciones médicas especializadas mediante los siguientes programas: Dental benefit, Optical benefit, Aural benefit, Hearing benefit (estos dos últimos son programas de salud auditiva). Un programa de atención especializada que conviene mencionar es el llamado Dental Treatment Services Scheme (DTSS), por medio del cual los mayores de dieciséis años que tengan tarjeta sanitaria (recordemos que no toda la población la tiene) pueden solicitar atención de los dentistas del sector privado que hayan concertado el correspondiente contrato con el Health Service Executive (HSE).

⁹⁰ El Estado ha venido proporcionando a los residentes en Irlanda el reembolso (en algunos casos por la totalidad del precio) de los medicamentos prescritos por las instituciones que forman parte del sistema de salud (General Medical Service, GMS, Health Service Executive, HSE, etc.). Como viene ocurriendo en otros países del continente europeo, tales gastos aumentaron considerablemente a lo largo de la última década.

anterioridad a esa fecha de la gratuidad de aquéllos. Es cierto que el copago, introducido como decimos con carácter general, es por el momento simbólico, pues asciende a muy pocos euros por medicina prescrita con un límite familiar bajo (según prevé la Ley de Presupuestos para 2013), pero es un camino que se acaba de iniciar y que no se puede saber por el momento dónde terminará. El copago no se aplica sin embargo a determinados sujetos, como a los menores de edad con enfermedades graves que tengan su propia tarjeta médica y aparezcan controlados por el sistema médico estatal.

En otros países de la Unión Europea también se han conocido los “recortes” en el Sistema Nacional de Salud con motivo de la crisis económica. No vamos a examinar aquí los cambios muy numerosos que se han introducido o querido introducir en el Sistema español, en primer lugar, porque esto daría para otro artículo doctrinal y en segundo lugar porque en España la competencia en materia sanitaria la tienen las Comunidades Autónomas (el Estado se reserva la determinación de las bases de la sanidad), lo que multiplica las posibilidades de reformas en diferentes direcciones. Sí apuntamos que esos cambios han ido en los siguientes sentidos: concretamente, hacia el “recorte” de las subvenciones de los medicamentos y en el número de los medicamentos financiados; la reducción de los servicios ambulatorios y el intento promovido por algunas Comunidades Autónomas de introducir tasas (reducidas) por el uso de las prestaciones sanitarias, que ha sido frenado por el Tribunal Constitucional (ver por ejemplo Sentencias 136/2012, de 19 de junio, 71/2014, de 6 de mayo)⁹¹.

⁹¹ Ha de señalarse que sobre los cambios referidos en el Sistema español de Salud existen ya algunas valoraciones doctrinales que dan cuenta de sentencias judiciales, por ejemplo, Maribel González Pascual, “Welfare Rights and Euro Crisis – The Spanish Case”, en *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights’ Challenges*, op. cit. pgs. 98/100.

EPÍLOGO

RELACIONES ENTRE ESPAÑA E IRLANDA: UNA LARGA HISTORIA

SANTIAGO B. GUTIÉRREZ MARTÍNEZ¹
Director del Archivo Universitario y Registro
Universidad de Alcalá

“...Parecían buscar el martirio, convencidos de que sólo derrochando el heroísmo y desprecio de la muerte [...] e inmolándose ellos mismos como los mártires cristianos de los tiempos primitivos, contagiarían a la mayoría [...] la única manera de conquistar la libertad”.
Mario Vargas Llosa, *El sueño del celta*.

SUMARIO

1. Introducción. –2. Contexto histórico de Irlanda. 2.1. Hasta el siglo XV. 2.2. Edad Moderna. 2.3. Siglos XVIII y XIX. 2.4. Siglo XX. –3. Pueblos migradores. –4. Universidades. 4.1. Universidades en la Península Ibérica. 4.2. La Universidad de Alcalá. 4.3. Universidades en Irlanda. –5. Colegios irlandeses en el continente. 5.1. El Colegio de Irlandeses de Alcalá. –6. Conclusiones. –7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Irlanda es uno de los países europeos con idiosincrasia más marcada siendo, al mismo tiempo, un gran desconocido. País de extremos, con una dura climatología que se refleja en su cultura y en su carácter, goza de una naturaleza extraordinaria y ha pasado de ser la nación sometida más

¹ Mi agradecimiento para Óscar Recio, Thomas O’Connor y para el personal de An Foras Feasa, The Institute for Research in Irish Historical & Cultural Traditions, de las bibliotecas Russell y Jean Paul II por su ayuda durante mi estancia en Maynooth. Para Luis Miguel Gutiérrez Torrecilla por sus comentarios al texto.

pobre de Europa a principios del siglo XX a situarse entre las más ricas a finales de la misma centuria, una vez conseguida la independencia. Una isla cuyos habitantes piensan en Europa como “el continente” y que, sorprendentemente, desde la lejanía de su pequeño territorio, ha tenido una importancia capital en la conformación de la civilización occidental no sólo en el pasado altomedieval, cuando conservó y transmitió la cultura clásica, sino también en la actualidad.

¿Cómo un país de población y tamaño tan reducidos ha ejercido tanta influencia en la literatura, la música y el arte mundiales? Porque los irlandeses tienen alma de poetas, son herederos de los bardos, del mismo Amergin. Afirma Heinrich Böll que a los irlandeses les gusta la poesía de la desgracia y padecen la introversión de los pueblos eternamente castigados².

Con sólo estas pinceladas de presentación se pueden anticipar sus paralelismos con otra nación europea periférica, pobre y aislada en diversos períodos: España, el país de habla no inglesa más estrechamente vinculado a Irlanda. Los dos han vivido épocas de marginación política, guerras civiles, catolicismo recalcitrante, terrorismo nacionalista, florecimiento económico cuando consiguieron cierta estabilidad y frenazo brutal del crecimiento con la crisis de la segunda mitad de la década de los años 2000. Integrantes de la Unión Europea desde 1973 y 1986 respectivamente, sus estrechas relaciones han dado lugar a una copiosa bibliografía, sobre todo en los últimos quince años.

Este trabajo realiza un recorrido por las relaciones entre España e Irlanda: tras un resumen de la historia de Irlanda y sus contactos con la Monarquía Hispánica, se citan los personajes de origen irlandés más destacados asentados en la misma, se analizan después los movimientos migratorios, pasa después a la evolución de los dos sistemas universitarios que confluyeron a través de la red de colegios-seminario irlandeses en el continente europeo, para centrarse finalmente en el Colegio de Irlandeses de la Universidad de Alcalá.

2. CONTEXTO HISTÓRICO DE IRLANDA

Las primeras referencias escritas a Irlanda –y curiosamente también a España– aparecen en Agrícola quien, cuenta Tácito, la contempló desde la costa escocesa en el siglo I después de Cristo. Un siglo después Ptolomeo tomó probablemente los datos sobre Irlanda y España de Piteas o de Marino de Tiro para su *Geographia*; por su parte Avieno (s. IV d.C.) en su Oda marítima la denomina “isla sagrada”. La crónica más antigua de las relaciones hispanoirlandesas es la *Historiae Catholicae Iberniae Compendium* (1621), escrita por Philip O’Sullivan Beare, que había sido alumno del colegio de irlandeses de Santiago de Compostela³.

El origen ibérico de los irlandeses es una referencia común en el ciclo mitológico irlandés, recogido en varias colecciones de manuscritos. Textos como el *Libro de las invasiones de Ir-*

²BÖLL, Heinrich. *Diario irlandés*. Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 1998, p. 40. Este libro es el acercamiento a Irlanda más humano, tierno y de mayor categoría literaria escrito por un extranjero que buscó allí refugio político y religioso después de la II Guerra Mundial. No es un libro de viajes, sino de reencuentro de sí mismo; su identificación con el país es tal que llega a encontrar a su alter ego irlandés en un niño de su misma edad al que enterraban en Dublín con trece años en el mismo momento en que el autor comenzaba las vacaciones colegiales de Navidad en Colonia “luego, mientras andaba por la calle, Kevin iba a mi lado: lo veía vivo ... Me vi a mí mismo encarnado en Kevin, viviendo en un barrio miserable en los alrededores de San Patricio”, p. 23.

³ Impresa en Lisboa por Pedro Crasbeerck, su autor era sobrino de Donald Cam, líder del clan O’Sullivan que luchó en la Guerra de los Nueve Años junto a O’Neill y O’Donnell; tras la masacre del castillo de Dumboy protagonizó la épica marcha de Beara-Breifne desde Cork hasta Leitrim, escapó hacia España en la Huida de los condes y finalmente murió asesinado en Madrid en 1618. CARROL, C. *Irish and Spanish Cultural and political relations in the work of O’Sullivan Beare*. En: MORGAN, H. (ed.), *Political Ideology in Ireland 1541-1641*, Dublin: Four Courts Press, 1999, p. 230.

*landa*⁴ y los *Anales de los cuatro maestros*⁵ hablan de una oleada de pobladores procedente de la Península Ibérica anterior a la celta. El peso de esta creencia en el imaginario popular irlandés podemos calcularlo recordando su presencia en muchas leyendas tradicionales del país, difundidas en forma oral por los *storytelling* ambulantes hasta bien avanzado el siglo XX⁶.

Todo este material histórico-legendario parece coincidir con estudios recientes que sugieren la posibilidad de que los primeros pobladores de Irlanda llegasen desde el norte de España, acompañados por una fauna todavía hoy típicamente ibérica⁷; pero para los investigadores sigue siendo una teoría sin evidencias científicas concluyentes.

2.1. Hasta el siglo XV

La fecha más antigua de ocupación humana estable de Irlanda se remonta al año 7000 a.C. (yacimientos de Mount Sandel, Hermitage), con grupos humanos mesolíticos muy vinculados al mar para su sustento. Como en el continente, en torno al 4500 antes de Cristo la población de la isla evolucionó hacia la agricultura y la ganadería características del Neolítico (Céide Fields), con una llamativa proliferación de construcciones megalíticas que supera el millar, de las cuales Newgrange es la más conocida. La metalurgia llegó a mediados del tercer milenio a.C. con nuevos pueblos y culturas como la del vaso campaniforme (Ross Island, Ballybeg). Los celtas alcanzaron la isla durante la Edad del Hierro en oleadas pequeñas que dominaron a la población preexistente por su tecnología superior, probablemente en un lento proceso de "celtificación" en lugar de invasiones masivas.

A partir del siglo V d.C. el Cristianismo fue alcanzando la isla; la cultura precristiana celta se adaptó a la nueva religión mediante una red de monasterios dirigidos por abades que mantenían estrechos lazos con la aristocracia gaélica, en lugar de la organización en diócesis de la Iglesia

⁴ El *Leabhar Gabhála Éirenn* es una de las fuentes sobre el origen de Irlanda, ha sido bien estudiado por autores como Clíodhna Ní Lionáin (Gallaecia 31, 2012: pp. 169-180) y traducido al castellano por Manuel Alberro (Trea, 2007) y R. Sainero (Akal, 1988). Mediante una elaborada genealogía une a los gaélicos con el personaje bíblico de Noé y explica la colonización del país en seis invasiones sucesivas, la última de ellas la de los milesios provenientes de la Península Ibérica, donde Breogán habría fundado la ciudad de Brigantia (La Coruña) y construido una alta torre (Hércules) que permitió a sus hijos Bile e Íth ver la isla de Irlanda. Esta visión los atrajo, por lo que Íth fue enviado para explorar la isla, pero fue asesinado por los tres reyes de la Tuath Dé Danann. Mil (Gaedheal Glad), hijo de Bile, murió antes de la invasión dirigida por sus hijos, que vencieron a los Tres reyes. La genealogía de los clanes irlandeses se inicia así con los descendientes de Mil. Sainero destaca las coincidencias entre el *Libro de las invasiones* y la *Primera crónica general de España* del rey castellano Alfonso X el Sabio. SAINERO SÁNCHEZ, Ramón. Los orígenes de la leyenda de Breogán. Madrid: Akal, 2013, pp. 17-18.

⁵ *Annala Rioghachta Éireann*, recopilación y continuación de anales anteriores realizada en gaélico irlandés en 1636 en el monasterio franciscano de Donegal por Mícheál Ó Cléirigh, Peregrine O'Clery, Fergus O'Mulconry y Peregrine O'Duignan, bajo patrocinio del aristócrata de Sligo Fearghal Ó Gadhra.

⁶ Por citar un ejemplo *The Children of Lir*; todo un símbolo nacional irlandés, comienza situando la acción en la época inmediatamente posterior a la llegada de los milesios de España.

⁷ MOORE, Laoise T.; MCEVOY, Brian; CAPE, Eleanor; SIMMS, Katharine; and BRADLEY, Daniel G., "A Y-Chromosome Signature of Hegemony in Gaelic Ireland." *American Journal of Human Genetics* 78 (2), Feb. 2006, pp. 334-338. Los primeros portadores del ancestral ADN europeo vivieron hace aproximadamente 30.000 años y fueron uno de los primeros grupos humanos que poblaron el continente cuando el Neanderthal se extinguió. Entre la población irlandesa el haplogrupo R1b1a2 (R-M269) del cromosoma Y es el más común, con una frecuencia del 81.5%, mientras que fuera de Irlanda esta secuencia de ADN sólo se encuentra en esas proporciones en el País Vasco con un 89%. Al final de la última glaciación Würm, hace 12.000 años, la Península Ibérica fue el refugio de especies de animales y plantas que colonizaron el continente a medida que los hielos se retiraban, lo que también pudieron hacer los grupos humanos de cazadores-recolectores siguiendo a sus fuentes de alimento a través de istmos que unían las islas con el continente. Según esta teoría los irlandeses serían descendientes directos de los milesios peninsulares (España y Portugal) anteriores a la llegada de los celtas.

de Roma⁸. Sin duda la misión de San Patricio (s. V d.C.), patrón del país, fue suprimir este sistema autónomo creando y reforzando las diócesis, en una reorganización de la Iglesia irlandesa.

El Cristianismo latinizó de forma tardía un país que mantenía una fuerte tradición propia, muy diferente a la romanizada Europa continental, iniciando la alfabetización con la llegada de Paladio de Escocia y San Patricio, que convirtieron a los jefes de los clanes y a religiosos locales como Santa Brígida de Kildare. La cultura hibernolatina, mezcla del latín con la tradición oral preexistente, tuvo un papel fundamental en Europa. Su particularidad fue la nueva forma en la que se difundió el latín, exclusivamente desde los monasterios; las escuelas monacales iniciaron la exégesis bíblica y el estudio del latín y del gaélico con un alto nivel académico. Su innovadora forma de aprender y enseñar esta lengua hizo que superasen pronto los métodos utilizados en el resto de Europa, lo que explica la posterior ola de fundaciones de monasterios en el continente por monjes irlandeses, como San Columba y San Kevin de Glendalough. Los monasterios irlandeses mantuvieron su influencia sobre las nuevas fundaciones continentales, con un papel tanto de conservación de la cultura clásica cuanto de su transformación y revitalización, convirtiéndose en el foco principal de la intelectualidad medieval europea (Escoto, Discuil, Clemente, etc.)⁹.

Varios autores hispanovisigodos del siglo VI tuvieron repercusión en el temprano cristianismo irlandés: las *Mitologías* de Fulgencio y las *Etimologías* de San Isidoro, además de poetas como Prudencio, Paulino o Draconcio. San Isidoro fue conocido pronto en el área anglosajona, a donde llegó a través de Irlanda¹⁰.

Este período de intensa actividad cultural en la isla terminó con las incursiones vikingas de finales del siglo VIII que vaciaron muchos monasterios, fundaron nuevas ciudades y dinamizaron el comercio. Brian Boru consiguió someter al resto de los clanes gaélicos y unir por vez primera todo el territorio de la isla en 1011; pero su reinado como Alto Rey de Irlanda fue efímero, ya que su muerte en la cruenta batalla de Clontarf (1014), en la que derrotó a los vikingos, llevó de nuevo a las luchas entre los *chieftains* por la supremacía. Siglo y medio más tarde el vencido rey de Leinster Dermot MacMurrough pidió ayuda a Enrique II de Inglaterra, quien legitimado ya por la bula *Laudabiliter* (1155) de Adriano IV –único Papa inglés de la Historia– aprovechó para desembarcar en Waterford y proclamarse Señor de Irlanda (1171), comenzando el dominio inglés que duró más de ochocientos años.

Irlanda continuó debatiéndose en luchas internas mientras el continente europeo avanzaba hacia las monarquías nacionales. Durante estas convulsas centurias ya existían fluidas relaciones hibernohispanas, con un intenso intercambio comercial de productos como hierro, aceite y vino demandados por Irlanda, frente a cuero y pescado solicitados desde España, con barcos de pesca

⁸ “La question des rapports entre école épiscopale et école monastique ne se pose pas en Irlande. Même si les premiers missionnaires y avaient sans doute importé une organisation ecclésiastique diocésaine, dans la seconde moitié du VI^e siècle, pour différentes raisons et selon des modalités diverses, l’épiscopat irlandais reside dans les monastères”. MARTIN, Hervé; MERDRIGNAC, B., *Culture et société dans l’Occident médiéval*, Paris: Ophrys, 1999, p. 75.

⁹ “Numerous contributions by the Irish are evident even today. Of the most important contributions the Hiberno-Latin scholars made to continental Christianity was the use of penitentials. First used in Ireland, the penitentials eventually spread across the entire Romanized Christian Europe. Even Rome itself adopted the use of penitentials, and still the practice of giving penitentials exists today in the Roman Catholic Church. Alongside the penitentials, the early medieval Irish church established the conducting of private confessionals, a practice which was, again, adopted by the continental church”. BURKE, Patrick J. “Ireland: Savior of Civilization?”. *Constructing the Past*, 14-1, Article 5, 2013, p. 12.

¹⁰ “The transmission of the *Etymologiae* to Anglo-saxon England may have occurred via Ireland in light of the evidence for its early use there, strengthened by the discovery of a late-seventh –or early eighth century fragment of the text in Irish script with Old Irish glosses”. HERREN, Michael W. “The transmission and reception of Graeco-Roman mythology in Anglo-Saxon England, 670-800”. *Anglo-Saxon England*, 27, 1998, p. 90.

irlandeses atracando asiduamente en puertos españoles y muchas embarcaciones del norte de España explotando caladeros irlandeses. Otro de los motivos para los viajes medievales fue el de la peregrinación; hay constancia de la llegada a Santiago de Compostela de peregrinos desde las islas atlánticas, normalmente por vía marítima. También se conocen viajes a la inversa, como el de Ramón de Perellós en 1397 desde Aragón a la Cueva de San Patricio en Donegal.

2.2. Edad moderna

A principios del siglo XVI Irlanda era un conjunto de pueblos con poca identidad común, en un territorio controlado por la aristocracia propietaria de la tierra, en su mayor parte cubierto de bosques y dividido en cuatro provincias: Connaught, Munster, Leinster y Úlster. Diversas oleadas procedentes de Inglaterra y Escocia desde el siglo XII habían dado lugar a la distinción entre irlandeses gaélicos -*Old Irish*- y anglófonos -*Old English*-, pero fue la conversión de Inglaterra al protestantismo lo que añadió el carácter religioso a esta división preexistente con un tercer grupo llegado a partir del siglo XVI, los *New English*. El control inglés no fue muy exhaustivo al principio, pero las políticas centralizadoras de los Tudor y el ansia de la floreciente burguesía inglesa de tierra y negocio en la sometida Irlanda, más el temor a una interferencia extranjera, hizo aumentar la presión sobre la población autóctona que buscó apoyo inicialmente en Francia y después en España.

Los primeros contactos entre la nobleza irlandesa y la Monarquía Hispánica datan de 1529, cuando Carlos V firmó con James Fitzgerald, Conde de Desmond, un tratado que concedía la ciudadanía española a los irlandeses en territorio de la Monarquía. Poco tiempo después se produjo un levantamiento contra los ingleses protagonizado por el Conde de Kildare “Silken” Thomas Fitzgerald, quien hizo renuncia pública de sumisión al rey inglés y atacó el Castillo de Dublín (1534) después de que su padre fuese encarcelado en la Torre de Londres. Era un período de hostilidad abierta entre España e Inglaterra, cuando el Acta de supremacía había sancionado la ruptura con la Iglesia romana y Enrique VIII se había divorciado de Catalina de Aragón; pero los múltiples frentes de la Monarquía Hispánica impidieron una intervención militar en Irlanda. Derrotado y retirado en su castillo de Maynooth, “Silken” Thomas pidió perdón al nuevo Lord de Irlanda Leonard Grey, quien le garantizó su seguridad, pero el rey ordenó ejecutarlo junto a otros miembros de su familia.

Hubo nuevas revueltas de los Fitzgerald, como las de Desmond (1569-1573 y 1579-1583), que Felipe II apoyó más decididamente que la primera, en respuesta a la ayuda inglesa a los rebeldes de los Países Bajos. Como consecuencia de estas guerras Munster sufrió una importante pérdida de población, que fue aprovechada para su masiva ocupación por colonos ingleses.

Felipe II de España tuvo gran interés en añadir a su Imperio el territorio de Inglaterra por su situación estratégica¹¹; consiguió ser rey consorte de Inglaterra e Irlanda por su matrimonio con María Tudor (1554-1558), e intentó seguir siéndolo tras la muerte de su esposa ofreciendo matrimonio a la sucesora Isabel, quien lo rechazó y comenzó la restauración de la religión protestante, además de perjudicar los intereses españoles en Europa y América. Una conjura para asesinarla y entronizar a la católica María Estuardo fue descubierta, por lo que Felipe decidió invadir el país. Así surgió la empresa de la Armada Invencible que partió en julio del año 1588 con unos ciento treinta buques y treinta mil hombres –entre ellos más de mil irlandeses-. Tras varias escaramuzas y la batalla de Gravelinas con la flota inglesa, dispersados por el mal tiempo, unos veinte buques de la Armada naufragaron en la costa atlántica de Irlanda entre Antrim y Kerry, donde la mayoría de los supervivientes fueron ajusticiados y el resto huyó a través de Escocia¹², para regresar finalmente tan solo un tercio de la flota.

¹¹ Con el apoyo del Papa, que en 1555 emitió la bula *Ilius* otorgando el título de Rey de Irlanda a Felipe II.

¹² Entre ellos Francisco de Cuellar, quien narró su experiencia en la *Carta de uno que fue en la Armada de Ingalaterra y cuenta la jornada* que envió al Rey en 1589 desde Amberes.

Durante la Guerra de los Nueve Años (1594-1603) entre los jefes gaélicos irlandeses e Isabel I hubo un desembarco español en Cornualles por Carlos de Amésquita (1595), y una segunda flota de invasión contra Inglaterra al mando de Juan del Águila (1597) que llegó a desembarcar en Falmouth pero tuvo que regresar porque la mayoría de las naves se habían dispersado.

Felipe III envió una nueva armada de 33 barcos y 4.400 hombres para desembarcar en Cork, pero de nuevo la flota se dispersó y sólo 21 naves con 3.000 hombres también al mando de Juan del Águila llegaron a Kinsale, donde fueron sitiados por los ingleses. Nuevos refuerzos desde España se unieron a las fuerzas irlandesas para luchar en la batalla de Kinsale (1602), en la que la coalición hispanoirlandesa fue derrotada por la división entre los clanes irlandeses y su falta de coordinación con las tropas españolas. La guerra terminó con la victoria inglesa, el exilio de la aristocracia gaélica en el llamado *Flight of the Earls*¹³ y la colonización del Úlster. Se firmó el Tratado de Londres (1604) en condiciones favorables para España, a condición de no interferir más en cuestiones inglesas.

En los años siguientes otros frentes hicieron que Irlanda pasase a segundo término en la política española, que a pesar del tratado continuó apoyando al clero católico y a la nobleza en Irlanda y fuera de ella, dado que muchos se exiliaron a diferentes territorios de la Monarquía Hispánica y formaron colonias importantes muy activas en Galicia, Madrid, Flandes y otros lugares. Prueba de ello es que los irlandeses tenían representación en los consejos de Estado y de Guerra mediante la figura del “protector”, cuya misión era aprobar o rechazar sus solicitudes de ayuda por servicios prestados¹⁴.

En Irlanda continuó la lucha contra la ocupación inglesa. Entre 1641 y 1653 tuvieron lugar las Guerras de los Tres Reinos entre Irlanda, Inglaterra y Escocia contra el poder centralizador de Carlos I, que movilizaron a los nativos católicos contra los colonos británicos protestantes y sus partidarios de Inglaterra y Escocia. En el Úlster se creó la Confederación de Católicos de Irlanda o de Kilkenny, que unió a los *Old Irish* y *Old English* frente a los *New English* y se posicionó al lado de los realistas ingleses durante las guerras civiles. Los Confederados, con la colaboración de la Iglesia Católica, gobernaron gran parte de la isla como Estado soberano entre 1641 y 1649 y enviaron misiones diplomáticas a las cortes europeas, como la de Francisco Magennis, James Talbot y Lucas Wadding ante Felipe IV, quien les dio 20.000 coronas, armas y municiones a cambio de soldados para el ejército de la Monarquía¹⁵. A pesar de esta ayuda la guerra finalizó con la derrota de los Confederados y de sus aliados realistas por Oliver Cromwell, lo que marcó el fin de la sociedad terrateniente católica de Irlanda. Las brutales campañas del *New Model Army*¹⁶, especialmente en la toma de Drogheda y Wexford, son todavía un referente para el nacionalismo irlandés¹⁷.

¹³ La Huida de los condes tuvo lugar el 14 de septiembre 1607, cuando Hugh O'Neill y Rory O'Donnell con cerca de noventa seguidores partieron hacia Europa desde la ciudad de Rathmullan (Donegal), desembarcaron en Francia, viajaron por tierra a Flandes, algunos se quedaron en Lovaina y el grupo principal continuó hasta Italia y España. Planeaban volver a su país para recuperar sus tierras con el apoyo de España, pero ambos murieron en el exilio. Su partida significó el fin del viejo orden gaélico que había gobernado durante siglos. Ver HENNESSY, Maurice N. *The Wild Geese: the Irish Soldier in exile*. Nueva York: Devin Adair, 1989.

¹⁴ Los “protectores” eran asesorados por irlandeses, normalmente clérigos, como el franciscano Florence Conry. MESA GALLEGO, Eduardo de, “Irlanda y la política de la Monarquía Hispánica, siglos XVI y XVII”, en: PEDRUELO MARTÍN, E. y J. RODRÍGUEZ, coords. (2012), p. 44.

¹⁵ El éxito de esta embajada se basó sobre todo en el prestigio de sus componentes, muy integrados en la estructura institucional española. PÉREZ TOSTADO, Igor. “Cañones para Irlanda: estudio del caso de la actividad del grupo de presión irlandés en la monarquía católica de Felipe IV”. En: ARANDA PÉREZ, Francisco José (coord.). *La declinación de la Monarquía Hispánica en el siglo XVII: Actas de la VII reunión científica de la Fundación Española de Historia Moderna*. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 281-295.

¹⁶ Creado en 1645 durante la Guerra Civil inglesa.

¹⁷ “Pocas páginas de la historia de Inglaterra le ceden en horror a la campaña de Irlanda, emprendida por Cromwell [... cuyos] soldados iban a vanagloriarse de no haber dejado a un solo fraile con vida”. JUDERÍAS, Julián. La leyenda

2.3. Siglos XVIII y XIX

Con la llegada de los Borbones al trono español la mayoría de los irlandeses afincados en España optaron por apoyar a Felipe V y adaptarse a las exigencias de la nueva Casa Real. En esta época ya no eran considerados extranjeros y habían alcanzado una doble identidad, irlandesa en origen y española en la forma¹⁸. Entre los más importantes de este siglo está Ricardo Wall (1694-1777), embajador español en Londres, Secretario de Estado y Ministro de la Guerra y de Indias, que favoreció el ascenso de muchos irlandeses a puestos de mando y fomentó la creación de los tres regimientos de Irlanda, Ultonia e Hibernia¹⁹. Uno de sus protegidos fue el General Alejandro O'Reilly (1722-94), quien llegó a Capitán General de Andalucía y Mariscal de Campo; otros fueron Gonzalo O'Farril (1754-1831), ministro de la Guerra con Carlos IV y Presidente del Consejo de Fernando VI; el controvertido cónsul Carlos McCarthy²⁰; y Bernard Ward, cuya póstuma Proyecto económico (Madrid: Ibarra, 1779) es considerada la obra de política económica más importante del siglo XVIII.

La Guerra de la Independencia contra las tropas francesas puso a prueba a los irlandeses “españoles”, que debieron elegir entre la fidelidad al país o a los Borbones. Figuras importantes de este período fueron el I Duque de Wellington (1769–1852), general de origen anglo-irlandés considerado uno de los mejores militares de la Historia, admirado como héroe también en España²¹; el militar liberal luego fusilado Luis de Lacy (1772-1817), el héroe Teodoro Reding (1755-1809), el general Joaquín Blake y Joyes (1759-1827) presidente del Consejo de Regencia, Jefe del Estado Mayor destituido por liberal, o el gobernador de Cádiz Félix Jones (1789-¿?).

negra, Madrid: Swan, 1986, p. 368. Juderías conoció bien las relaciones hispano-irlandesas, como muestran los artículos que publicó en el periódico “El Debate” de 27 de abril y 1 de mayo de 1918 sobre la batalla de Kinsale.

¹⁸ “Confundimos, a menudo, lo que es la identidad propiamente dicha y lo que son procesos de identificación e insistimos en que ambos, aunque puedan ser manipulados, son –o deberían ser– permanentes” BRUBAKER & COOPER, *Beyond Identity* (2000) citado por T. Herzog (2013), p. 26. “[...] En España e Hispanoamérica de aquel pasado ser irlandés operaba probablemente dos presunciones: la una que se trataba de un católico; la otra, que era extranjero. Y sin embargo [...] muchos no lo eran cuando a ellos o a los demás les venía bien. ¿Puede la Monarquía Hispánica ser comprendida no como el antecedente del estado nación (español) sino como un conjunto de comunidades a las que las personas se sometían (o no), voluntariamente (o no)...?”. HERZOG, Tamar. “Los irlandeses en la Monarquía Hispánica: un recorrido largo y complejo”. En: GARCÍA HERNÁN, E.; LARIO DE OÑATE, M.C. (eds.) *La presencia irlandesa durante las Cortes de Cádiz en España y América, 1812: política, religión y guerra*. Valencia: Albatros, 2013, p. 27. Sobre el tema de identidad e integración ver RECIO MORALES, Óscar, “Irish émigré group strategies of survival adaptation and integration in seventeenth and eighteenth-century Spain”, en: O'CONNOR, Thomas & Mary Ann LYONS (eds.). *Irish Communities in Early Modern Europe*. Dublin: Four Courts Press, 2006, pp. 240-266.

¹⁹ GOIG-O'DONNELL DURAN, Luis. Militares y unidades irlandesas en España, en: *Revista de Historia Militar* 30 (1986) pp. 11-48. Ver también HENRY, Gráinne, *The Irish Military Community in Spanish Flanders 1586- 1621*. Dublin: Irish Academic Press, 1992.

²⁰ Nombrado cónsul por Wall en 1760, era un comerciante asentado en Bilbao. Fue recusado por Esquilache, hasta que hiciera frente a un crédito (102.000 reales) que le había hecho la Real Hacienda. Se ordenó su detención y el secuestro de sus bienes y solo evitó la prisión al acogerse a sagrado en una iglesia madrileña. VILLAR GARCÍA, M.B.; PEZZI CRISTÓBAL, P. (Eds.), *Los extranjeros en la España moderna, Actas del I Coloquio Internacional celebrado en Málaga del 28 al 30 de Noviembre de 2002*. Málaga, 2003, p. 743.

²¹ Dirigió las fuerzas aliadas durante la Guerra de la Independencia española, expulsando al ejército francés de la Península y llegando a invadir el sur de Francia; tras la huida de Napoleón de Elba tuvo que regresar para derrotarlo en la batalla de Waterloo y enviarlo al exilio permanente en Santa Elena. Fue primer ministro en dos ocasiones y apoyó el Acta de emancipación católica que garantizaba los derechos civiles para los católicos del Reino Unido liderada por Daniel O'Connell (1776-1847), antiguo alumno del colegio de irlandeses de Douai, en Flandes.

“Los periódicos revisados han puesto de manifiesto la importancia de Wellington en esos años de la historia de España y el gran protagonismo que tuvo por sus acciones bélicas [...] dejando constancia de su rectitud, seriedad y exigencia como profesional del ejército [...] se ensalzan sus cualidades [...]. El aspecto negativo [...] es su nacionalidad [...] el hecho de habersele otorgado un enorme poder dentro del ejército español [...] lo que se] entendió como un desprecio a los propios militares españoles”. LARIO DE OÑATE, M.C.; María VÁZQUEZ AMADOR. “La figura de Wellington a través de la prensa gaditana (1810-1814)”. En: GARCÍA HERNÁN, Enrique; LARIO DE OÑATE, M.C., (eds.) *Op. cit.*, pp. 76-77.

El episodio constitucional de 1812 en Cádiz tuvo asimismo participantes irlandeses, con diputados como Santiago Key (1772-1821) que fue vicepresidente y secretario de las Cortes por Canarias y Rector de la Universidad de Sevilla; Juan Bernardo O'Gavan (1728-1858) fue vicepresidente de las Cortes, vicario de La Habana y auditor del Tribunal Apostólico de la Rota; Ramón Power y Giralt (1775-1813) fue Capitán General de Puerto Rico; el puertorriqueño Demetrio O'Daly (1780-1837); y Enrique O'Donnell (1769-1834), Capitán General de Cataluña²². Es interesante la figura del sacerdote valenciano Joaquín Lorenzo Villanueva (1757-1837), diputado por Valencia con gran importancia en la Iglesia española de finales del Antiguo Régimen y protagonista en los debates religiosos constituyentes. La invasión francesa lo sorprendió en Alcalá de Henares y luchó en la defensa de Madrid hasta la llegada de José Bonaparte. Gran conocedor de Irlanda, país al que se exilió tras residir en Londres, murió en Dublín y sus restos reposan desde entonces en el cementerio católico de Glasnevin²³.

Muchos irlandeses lucharon en y administraron la América colonial, e incluso fueron líderes independentistas. Destacan el liberal Juan O'Donjú (1762-1821) gobernador de Nueva España y Ministro de la Guerra; Ambrosio O'Higgins (1720- 1801) gobernador y Virrey del Perú, padre del héroe de la independencia de Chile Bernardo O'Higgins (1778-1842); el almirante argentino Guillermo Brown (1777-1857), el ilustrado cubano de origen extremeño-irlandés J. Bernardo O'Gavan y Guerra (1782-1838); James Florence Burke (1771-¿?) militar y espía que actuó en la independencia del Virreinato del Río de la Plata; el aventurero mercenario George Dawson Flinter (m. 1838), etc²⁴.

Hubo ascenso social a través de profesiones como la banca, la administración pública y las artes. Un grupo de médicos irlandeses tuvo un papel destacado en la medicina española de principios del siglo XVIII: Julián O'Callaghan, Sebastián Creagh, Juan Higgins, Diego Purcell, Bartolomé O'Sullivan, Timoteo O'Scanlan, Nicolás O'Kane y Martin O'Cuillinan son los más representativos²⁵. Otra forma de integración fue el matrimonio de las jóvenes de origen irlandés con miembros de la burguesía y la nobleza españolas, gracias a su capital social y cultural²⁶. Sin embargo, hombres de estado y militares como los citados Ricardo Wall y Alejandro O'Reilly recibieron críticas por ser considerados extranjeros.

Los comerciantes irlandeses se beneficiaron de su ciudadanía española, confirmada por los Borbones en 1701. El más notable de la burguesía del comercio fue José Blanco White (1775-

²² GARCÍA LEÓN, José M^a. Los diputados de origen irlandés en las Cortes de Cádiz. En: GARCÍA HERNÁN, E.; LARIO DE OÑATE, (eds.) Cit. supra, p. 45.

²³ Capellán de honor, predicador de S.M., Canónigo de Cuenca, Penitenciario de la Real Capilla, Caballero de la Orden de Carlos III, miembro de la Real Academia de la Lengua –de la que fue bibliotecario- y de la Real Academia de la Historia, autor de *Phoenician Ireland*, con la que –sin alinearse con el mito milesio- quiso probar que muchos topónimos y la religión anterior al Cristianismo en Irlanda provenían de una colonia fenicia en la isla; colaboró con su hermano Jaime para el *Viage literario a las iglesias de España* (Jaime fue redactor de las sesiones de las Cortes) y escribió además opúsculos diversos como los relativos a la polémica que mantuvo junto a Vicente Salvá contra Antonio Puigblanch (ambos exalumnos de la Universidad de Alcalá), quien los acusaba de ser malos gramáticos y de “estar siempre templando gaitas”. Ver PUIGBLANCH, Antonio. *Opusculos gramatico-satiricos contra el Dr. D. Joaquin Villanueva*, Londres: Guillermo Guthrie, p. XCVI. Ver RAMÍREZ ALEDÓN, Germán. “Joaquín Lorenzo Villanueva and Ireland”. En: GARCÍA HERNÁN, E., LARIO DE OÑATE, Carmen (eds.) Op. cit., p. 244. Ver también LLORÉNS, Vicente. *Liberales y románticos: una emigración española en Inglaterra (1823-1834)*. Madrid: Castalia, 3^a ed. 1979, pp. 27-28. Ver también SUÁREZ, Federico, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid: RIALP, 1982.

²⁴ TÉLLEZ ALARCIA, Diego. “Los huesos de O'Donjú, Campbell, O'Higgins y Brown: los héroes irlandeses en el proceso de construcción de identidades nacionales en Latinoamérica”. En: GARCÍA HERNÁN, E., LARIO DE OÑATE, Carmen (eds.) Op. cit., p. 137.

²⁵ WHITE, Michael. “The role of Irish doctors in eighteenth-century Spanish medicine”. En: DOWNEY, Declan M. & Julio CRESPO MACLENNAN, eds. (2008), pp. 149-211.

²⁶ PÉREZ TOSTADO, Igor, “Ireland and Iberia: An Introduction”. *Irish Migration Studies in Latin America*, 5:2 (July 2007), pp. 93-95.

1841) escritor, poeta y teólogo, pionero del anticlericalismo español exiliado desde 1810 en Irlanda e Inglaterra²⁷. España atrajo incluso a protestantes caídos en desgracia, como James Butler (1665-1745)²⁸. Políticos como el senador norteamericano Thomas FitzGerald (1796-1855), el Capitán General de Mallorca Patrick Lawless o Laules (1676-1739), el diplomático e historiador dominico Daniel O'Daly (1595-1662), el militar, líder político y primer ministro Leopoldo O'Donnell (1809-1867), la familia Kindelán, firmas mercantiles de Cádiz²⁹, Sevilla, Málaga y Tenerife, así como bodegas de Jerez de la Frontera (Garvey, Osborne y O'Neill). Una lista exhaustiva de militares, funcionarios, docentes, religiosos, comerciantes, políticos y profesionales de origen irlandés activos en territorio español sería interminable y excede el objetivo de este trabajo.

2.4. Siglo XX

El pueblo irlandés consiguió al fin un principio de autonomía con la Third Home Rule Act (1914), pero fue suspendida hasta que terminase la Primera Guerra Mundial. En el conflicto Irlanda apoyó a las fuerzas británicas y aliadas con más de 200.000 hombres; los más nacionalistas -la Irish Republican Brotherhood- rechazaron intervenir y organizaron una insurrección armada contra el dominio británico, el Easter Rising (1916) que declaró la independencia. La rebelión fue sofocada con dureza y sus líderes ejecutados, lo que tuvo gran repercusión e inclinó a la opinión pública del país a favor del levantamiento. Hubo un intento de enviar soldados y armas en su apoyo desde Alemania³⁰.

Después de las elecciones generales de diciembre de 1918 setenta y tres de los ciento seis parlamentarios electos de Irlanda se negaron a ocupar sus escaños en la Cámara de los Comunes británica, y establecieron un parlamento irlandés que en enero de 1919 emitió una declaración de independencia y proclamó la República de Irlanda, en reafirmación del levantamiento de Pascua de 1916. Esto condujo a la Guerra de Independencia Irlandesa (1919-1921) que terminó con el Tratado Anglo-Irlandés dividiendo la isla entre el Estado Libre Irlandés³¹ formado por veintiséis provincias y el de Irlanda del Norte con seis. Un sector contrario a su firma, liderado por Éamon de Valera³², inició la Guerra Civil Irlandesa (1922-1923).

²⁷ “Al redactar su Autobiografía entre 1830 y 1832, el escritor José María Blanco Crespo, más conocido como Blanco White, hijo de irlandés y española, recordaba a su familia, en un memorable pasaje, como «una pequeña colonia irlandesa, cuyos miembros siguen conservando la lengua y muchas de las costumbres y aficiones que su fundador trajo a España»”. BLANCO WHITE, José María, *Autobiografía*, citado por BOLUFER PERUGA, Mónica, “Irlandeses en España. Los Trenor y otros más”. En: PONS PONS, Analet (redactor), *Trenor. La exposición de una gran familia burguesa: [catálogo de exposición]*, Valencia: Universidad de Valencia, 2009, p. 165. “Tal vez no sea descabellado sugerir que esas familias, esas «pequeñas colonias irlandesas» a la vez estrechamente conectadas y abiertas a otros lazos, fueron un vivero. Allí formaron sus ambiciones algunos hombres y mujeres que compartieron, salvando todas las distancias, un cierto espíritu inquieto y emprendedor en los negocios y en la vida intelectual y política española de los siglos XVIII y XIX”, *Ibid.* p. 198.

²⁸ Segundo Duque de Ormond, luchó en la batalla de Boyne a las órdenes del rey Guillermo y combatió en España, (batallas de Cádiz y de Vigo). Miembro del Consejo Privado del Reino Unido y Lord diputado de Irlanda, fue juzgado por traición por su apoyo a la Revuelta Jacobita de 1715, sus propiedades confiscadas y se estableció en España, donde se mantuvo cerca de la corte y gozó de una pensión de la corona.

²⁹ “El mito de Cádiz como el Dorado comercial y como fuente de beneficios mercantiles [...] nace en la segunda mitad del siglo XVII [...] Los extranjeros acudían a Cádiz atraídos por el inagotable mercado de los inmensos territorios de la América colonial española”. CARRASCO GONZÁLEZ, M^a Guadalupe. “Negocios de extranjeros en Cádiz. Belli & Cía. y Brachi & Cía.: dos razones para un mismo negocio (1689-1699)”. En: ARANDA PÉREZ, Francisco José (coord.). *La declinación de la Monarquía Hispánica en el siglo XVII: Actas de la VII reunión científica de la Fundación Española de Historia Moderna*. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 571-572.

³⁰ Roger Casement (1864-1916) diplomático del *Foreign Office* de origen irlandés, consiguió armas que llevó desde Alemania en submarino, pero fue descubierto, juzgado por traición y ajusticiado.

³¹ República de Irlanda desde la Constitución de 1948.

³² De padre español, Vivion Juan de Valera o Valero.

Por su parte, la Guerra Civil española (1936-1939) fue seguida desde Irlanda con atención. Inicialmente la población, de mayoría católica, apoyó al bando nacional y un grupo de voluntarios integró la Legión Española que se unió a las tropas de Franco³³. Los partidarios de la República española fueron menos en número, pero más comprometidos; sus voluntarios formaron la columna James Connolly de las Brigadas Internacionales que participó y tuvo muchas bajas en batallas importantes de la guerra.

La segunda mitad del siglo XX en España e Irlanda se caracterizó por la progresiva integración tras su ingreso en la Unión Europea, con un intervalo de trece años, para unirse al denominado “grupo de países pobres” junto a Grecia, Italia y Portugal³⁴. En las últimas décadas Irlanda y España han seguido trayectorias muy parecidas de crecimiento sostenido; las dos han pasado de una emigración endémica a tener las cifras más altas de inmigración de la U.E.

Otro tema que ha unido a España e Irlanda a finales del siglo XX han sido los conflictos nacionalistas del Úlster y del País Vasco. El enfrentamiento entre nacionalistas y unionistas irlandeses durante el período conocido como *the Troubles* (1968-1998) terminó con el Acuerdo de Viernes Santo, en cuyas negociaciones el sacerdote Alec Reid tuvo un importante papel e intentó llevar su experiencia a los vascos, por lo que recibió el premio de la Fundación Sabino Arana. Más recientemente, en los años previos al cese de la actividad armada de ETA del año 2011, varios irlandeses participaron como observadores.

3. PUEBLOS MIGRADORES

Cuando Enrique VIII se instituyó en cabeza de la Iglesia Anglicana y rompió con Roma, se le hizo urgente el sometimiento de Irlanda para evitar una guerra a dos frentes contra la gran alianza católica. Para ello utilizó dos instrumentos simultáneos, el dominio político-militar y las plantaciones de colonos ingleses en tierras expropiadas a irlandeses católicos. El resultado fue el exilio de gran parte de la aristocracia gaélica y del clero, más al descontento de los *Old English*. Junto a los líderes de los clanes que se exiliaron al continente marcharon sus seguidores, comerciantes, sacerdotes y frailes, así como militares profesionales que representaban una amenaza para el gobierno inglés³⁵. El poeta Edmund Spenser en *A View of the Present State of Ireland* (1596) nos ofrece una visión negativa de la Irlanda de finales del siglo XVI, identificando sus dos rasgos identitarios más característicos, la lengua gaélica y la religión católica, a las que no estaban dispuestos a renunciar, por lo que proponía la colonización como única salida³⁶.

³³ “There were other ways in which military aid was delivered to the Franco side from interest groups in Ireland. Medical supplies and ambulances were also sent to the Franco forces”. O’DRISCOLL, Mervyn and KEOGH, Dermot, “Ireland’s military engagement in Spain and Hispano-Irish military cooperation in the twentieth and twenty first centuries”. En: O’DONNELL, Hugo (coord.) Presencia irlandesa en la Milicia Española = *The Irish Presence in the Spanish Military: 16th to 20th Centuries*. Comisión Internacional de Historia Militar. Cuaderno de Historia Militar nº 1; Revista Internacional de Historia Militar nº 92. Madrid: Ministerio de Defensa, 2013, p. 145.

³⁴ “There are sufficient similarities in their experiences (Greece, Italy, Portugal, Spain) to mark them as a distinctive group of semi-peripheral economies” (WILLIAMS, 1984, p. 7). Whatever the validity of including Italy as a whole in this category of Southern peripheral countries, Ireland is conventionally associated with them. It seems best to class Ireland with the countries of the Mediterranean periphery (SEERS, 1979, p. 7). The semi-peripheral countries of Europe would constitute the obvious comparative framework for Ireland”. PEILLON, Michel. “Placing Ireland in a Comparative Perspective”. *The Economic and Social Review*, Vol. 25, No. 2, January, 1994, p. 184.

³⁵ Un ejemplo de esa migración fue la salida de miles de soldados tras el Tratado de Limerick. RECIO MORALES, Óscar. “Una nación inclinada al ruido de las armas. La presencia irlandesa en los ejércitos españoles, 1580-1818: ¿la historia de un éxito?”, *Tiempos Modernos*. Revista electrónica de Historia Moderna, Vol. 4, No 10 (2004).

³⁶ Spenser fue a Irlanda en 1580 con Arthur Grey, nombrado Lord Deputy por Isabel I, donde vivió hasta que en 1598 las fuerzas del rebelde Hugh O’Neill incendiaron su casa durante la Guerra de los Nueve Años. Allí conoció y trabajó con Walter Raleigh, quien había participado en el asedio a Smerwick durante la segunda rebelión de Desmond, duramente sofocada, y más tarde aplicó sus ideas sobre la colonización en Virginia, EEUU.

El proceso colonizador inglés fue complejo y duró más de dos siglos, pero sirvió como ensayo para la posterior colonización de otros territorios que formarían el Imperio Británico y después la *Commonwealth of Nations*. De hecho, para comprender bien la situación actual de Irlanda hay que recordar que, a pesar de ser un país europeo, sufrió una colonización en época muy reciente³⁷.

A lo largo del siglo XVII los ingleses consolidaron su control de la isla sofocando con dureza las rebeliones. Hacia 1660 nueve de cada diez líderes gaélicos tradicionales estaban ya viviendo en el Imperio español, casi la mitad de la aristocracia gaélica³⁸; para 1700 la minoría inglesa poseía ya el 90% de la tierra, por lo que unos 175.000 irlandeses emigraron a Europa, el 70% de ellos a territorio español y el resto a Francia, Austria y otros países³⁹. Los que se quedaron tuvieron que sufrir la prohibición de su lengua, del culto católico y la restricción de sus derechos frente a una minoría propietaria, de habla inglesa y religión protestante. La Iglesia Anglicana se beneficiaba de diezmos que debían pagar tanto católicos como protestantes no anglicanos, lo que provocó el malestar de estos últimos, que fueron identificándose con los gaélicos. Los curas católicos perseguidos se convirtieron en mártires, otorgando a la Iglesia romana un papel fundamental en la resistencia al invasor. Jonathan Swift quiso llamar la atención sobre la situación de pobreza e injusticia del pueblo irlandés en esta época mediante la sátira *A Modest Proposal* (1720)⁴⁰.

En general, desde el siglo XVI hubo una población flotante entre Irlanda e Inglaterra de grupos empobrecidos vagabundeando a causa de la inestabilidad política y económica, lo que se aceleró con la Revolución Industrial. La emigración se convirtió en una característica de la cultura irlandesa: unos 25.000 católicos fueron deportados al Caribe y Virginia por Oliver Cromwell, mientras que de 1680 en adelante cuáqueros y protestantes disidentes comenzaron a partir hacia las costas del Atlántico. La emigración presbiteriana fue importante en el Úlster desde 1710, frente a una menor emigración anglicana y católica de Úlster y Munster. Este modelo migratorio continuó hasta las guerras napoleónicas de principios del XIX, cuando Irlanda se benefició del aumento de los precios en Europa. Pero desde 1815 los precios cayeron de nuevo provocando que entre 800.000 y 1.000.000 de personas se embarcasen hacia Canadá, los Estados Unidos y otros países antes de la *Gran Hambruna* (1846-1852).

El cultivo de la patata, iniciado en la década de 1720, había triplicado la capacidad nutritiva de una parcela de tierra, por lo que la población se multiplicó por dos hasta los 8,5 millones de personas en 1840. Pero las plagas que afectaron a esta planta diezmaron la población, provocando la muerte de casi un millón y la emigración de otros 1,25 millones. El éxodo se dirigió hacia Belfast primero y hacia Inglaterra y Norteamérica después⁴¹. Todas las ciudades inglesas tenían su comunidad irlandesa y el empobrecido trabajador irlandés fue absorbido por el desarrollo industrial y la expansión del Imperio Británico. A Estados Unidos llegaron en sucesivas oleadas 1,8 millones, formando grandes comunidades que ayudaron a instalarse a los que llegaban pos-

³⁷ GOLDEN, Sean. Context historic per entendre l'actualitat: de la colonització al post-colonialisme. VV.AA. *Irlanda, de l'eufòria al desencís*, Revista DCIDOB, N° 111, 2008, p. 4.

³⁸ O'SCEA, Ciaran. "Irish emigration to Spain and its dominions from resistance to integration (1580-1700)". En: PEDRUERO MARTÍN, E. y J. RODRÍGUEZ, coord. (2012), p. 53.

³⁹ RODRÍGUEZ, Moisés Enrique. "The Spanish Habsburgs and their Irish Soldiers (1587-1700)". *Irish Migration Studies in Latin America*, 5:2 (Jul. 2007), pp. 125-130.

⁴⁰ Título abreviado de *A Modest Proposal for Preventing the Children of Poor People From Being a Burthen to Their Parents or Country, and for Making Them Beneficial to the Publick* en el que Swift propone la solución de vender a los niños irlandeses como comida para la aristocracia inglesa, "que ya se alimentó de los padres". En el primer párrafo de la obra hay una referencia directa a los mercenarios irlandeses que abandonan su país para ir a luchar a España. MANIS, Jim (ed.) *Jonathan Swift's A Modest Proposal*. State College: Pennsylvania State University, 1997, p. 4.

⁴¹ Patrick FITZGERALD (1992), en: DUFFY, Patrick. "Placing migration in history: geographies of Irish population movements". En: *Migration and Myth: Ulster's revolving door*. Belfast: The Ulster Local History Trust, 2006, p. 23.

teriormente. Para dar una idea de las cifras basta saber que durante todo el siglo XIX emigró una de cada dos personas nacidas en Irlanda, con los destinos principales de Inglaterra, Estados Unidos, Canadá y Australia. En algunos lugares y contextos apareció cierto racismo anti-irlandés, especialmente en Inglaterra⁴², pero también en España⁴³, Estados Unidos y otros países.

Para 1926 la población de Irlanda se había reducido a algo menos de tres millones, cifra en la que se mantuvo hasta la década de 1970, cuando comenzó a crecer⁴⁴. En la década de 1950 –*‘the worst decade since the famine’* y *‘the lost decade’*⁴⁵– el desempleo y un bajo PIB forzaron la emigración de un 16% de la población; Irlanda fue, de hecho, el único país europeo –junto con Alemania del Este– en perder población durante esta época. Tan sólo a finales del siglo XX y principios del XXI cambió el saldo migratorio con una inmigración creciente gracias al crecimiento económico, primero con el retorno de nacionales y luego con el ingreso de ciudadanos extracomunitarios⁴⁶.

La emigración española ha sido también una constante histórica. Desde los movimientos de población causados por la Reconquista durante la Edad Media, pasando por la expulsión de judíos y moriscos, la colonización de América, la huida y regreso sucesivos de afrancesados y liberales durante el siglo XIX, el exilio forzoso o voluntario de los republicanos tras la Guerra Civil, hasta el fuerte proceso migratorio de los años 50 dirigido a Europa. Como en Irlanda, en la década de 1970 se inició el retorno de nacionales seguido por la llegada de inmigrantes de Sudamérica y del Este europeo que invirtió el saldo migratorio, situando al país como uno de los receptores más importantes del continente. La legislación fue modificada varias veces para controlar el crecimiento acelerado, centrándose en la lucha contra la inmigración ilegal y el problema de la integración social. El número de extranjeros censados en España, que ya había alcanzado en 2011 la cifra de 5,8 millones, fue descendiendo desde esta fecha debido a la crisis económica⁴⁷. La emigración española a la República de Irlanda, que se inició en la década de los noventa, buscaba compaginar el estudio del idioma inglés con el trabajo y se trataba de un colectivo cualificado, la mayoría jóvenes con estudios superiores que se planteaba la emigración como un complemento de su formación.

Centrándonos en los movimientos migratorios de Europa, causados en su mayoría por los conflictos bélicos, el crecimiento demográfico, las crisis económicas y la represión política, puede afirmarse que ningún país ha experimentado una emigración tan intensa como Irlanda: dependiendo de las fuentes hay entre 70 y 90 millones de personas en el mundo de origen irlandés, lo que sorprende por su desproporción con la población de la isla –la República más Irlanda

⁴² “A Anglaterra, des de mitjan segle XVIII en endavant, el debat sobre l’evolució científica va portar sovint els ideòlegs racistes a comparar els irlandesos amb els negres. [...] Per a molts, però, els irlandesos eren en realitat negres”. LEE, Gregory B. Creació i manteniment de la diàspora irlandesa. Història d’un país abocat a l’exterior. VV.AA. *Irlanda, de l’eufòria al desencís*, Revista DCIDOB, N° 111, 2008, p. 29.

⁴³ “Many of them ended up dissolving in the marginal groups of society, as can be seen in the number of Irish making their last will at the paupers’ hospitals of Madrid, or in the satiric works of Francisco de Quevedo. De Quevedo tellingly used the word *irlandesa* interchangeably with prostitute.” PÉREZ TOSTADO, Igor. “Ireland and Iberia: An Introduction”. *Irish Migration Studies in Latin America*, 5:2 (July 2007), pp. 93-95.

⁴⁴ Irish population analysis, Wikipedia. Consulta el 4/2/2015, disponible en http://en.wikipedia.org/wiki/Irish_population_analysis.

⁴⁵ Ó GRÁDA, Cormac; Brian GIRVIN; Dermot KEOGH, Finbarr O’ SHEA and Carmel QUINLAN, citados por GLYNN, I.; KELLY, Tomás; MACÉINRÍ, Piaras. Op. cit., p. 2.

⁴⁶ QUINN, Emma. Focus Migration: Ireland. Consulta el 15/01/2015. Disponible en <http://focus-migration.hwwi.de/Ireland.6269.0.html?&L=1>

⁴⁷ Instituto Nacional de Estadística. Notas de prensa, 10 de diciembre de 2013 (actualizado: 27 enero 2014), Cifras de Población a 1 de julio de 2013 Estadística de Migraciones. Primer semestre de 2013, Datos Provisionales. Consulta el 17/01/2015, disponible en <http://www.ine.es/prensa/np822.pdf>

del Norte-, que es de 6, 4 millones⁴⁸. En la tabla inferior se puede ver la población mundial respecto a la de origen de los países europeos que más han emigrado.

País	Población país	Pobl. mundo	Emigrados
<i>Irlanda</i>	6,4	70	90,85%
Portugal	10	46	78,26%
<i>España</i>	40	120	66,66%
Italia	56	130	56,92%
Alemania	71	160	55,63%
Francia	53	110	51,81%
Inglaterra	45	90	50%
Polonia	38	60	36,66%

Población emigrante respecto al país de origen (en millones)⁴⁹

Otra característica compartida por España e Irlanda es el fuerte vínculo que une a los emigrantes con su patria. El Día de la Hispanidad tiene su paralelo en el de San Patricio y los dos son celebrados en todo el mundo. Los irlandeses mantienen el contacto y siguen de cerca lo que sucede en su país nativo⁵⁰. Una iniciativa de Tourism Ireland, “The Gathering”, tuvo gran éxito al atraer a los emigrantes organizando numerosas actividades durante el año 2013.

4. UNIVERSIDADES

Con los cambios económicos, sociales y culturales ocurridos en Occidente durante la Baja Edad Media hubo movimientos de población del mundo rural al urbano, y una pujante burguesía comenzó a reclamar su espacio político frente a los estamentos tradicionales. La aparición de los gremios hizo que las viejas escuelas monásticas y catedralicias perdiesen importancia, creándose nuevos estudios denominados *studia generale*, normalmente por una autoridad local –reyes, nobles, obispos o concejos- para una concreta jurisdicción. Más tarde los gremios de maestros y estudiantes se independizaron formando las *universitas magistrorum et scholarium* –según la bula de Gregorio IX–, entendidas como comunidades de profesores y aprendices-estudiantes que, a diferencia de los *studia*, eran aprobados por una autoridad ecuménica y tenían la facultad de admitir, examinar y dar grados en toda la Cristiandad⁵¹.

⁴⁸ “No country in Europe has been as affected by emigration over the last two centuries as Ireland. Approximately ten million people have emigrated from the island of Ireland since 1800. Considering the island’s population today stands at 6.4 million people, the amount of people who have left in the last 200 years is extraordinary. As a result, emigration has had an enormous impact on Irish society”. GLYNN, I.; KELLY, Tomás; MACÉINRÍ, Piaras. *Irish Emigration in an Age of Austerity*. CityPrint.ie, 2013, p. 1.

⁴⁹ Fuente: elaboración propia, según cifras estimadas para la primera década del siglo XXI. Emigración europea, Wikipedia. Consulta 4/2/2015, disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Emigración_europea

⁵⁰ “Irish emigrants remain in constant contact with home. [...] The vast majority of emigrants who have left since 2008 have managed to visit home on at least one occasion since departing. Understandably, the frequency of return visits depends very much on emigrants’ location. Those based in the UK visit Ireland regularly. Emigrants based in North America, Australia and, especially, New Zealand are not able to come home as often because of the time, distance and expense involved. Due to the availability of online newspapers, news websites and Irish radio stations, most emigrants closely follow what is happening in Ireland on a regular basis”. GLYNN, I.; KELLY, Tomás; MACÉINRÍ, Piaras. Op. cit., p. 78.

⁵¹ Desde una visión eurocéntrica puede parecer que todo nace en Europa, pero varias civilizaciones de Oriente tuvieron centros de altos estudios: la Escuela Superior Imperial en China (s. XXIII a.C.) es la más antigua conocida, pero hay otras como la Escuela de Medicina de Gondishapur, luego llevada a Bagdad (s. V d.C.), el Centro de Estudios Budistas en Nalanda, India (s. VI d.C.), las universidades de Bagdad, Fez, Damasco y El Cairo (entre los s. IX-X). Ya en Europa, el primer antecedente de los *studia generale* fue la Escuela Palatina de Aquisgrán fundada por Carlomagno, quien en 787 envió una carta a todos los obispos y abades del Imperio Carolingio para la generalización de este modelo en las escuelas catedralicias y monásticas.

En esta época el conocimiento experimentó un gran avance con el desarrollo de la astronomía, las matemáticas y otras ciencias, a lo que hay que añadir las importantes aportaciones técnicas llegadas de Oriente como la brújula, el astrolabio, el papel y la imprenta de tipos fijos. Todo ello motivó el progresivo abandono de las denominadas “artes liberales” agrupadas en Trivium y Quadrivium⁵². Además del primer renacimiento carolingio, también desde la propia escolástica hubo figuras que anticiparon el camino como Gilberto de Aurillac, Pedro Abelardo, Graciano, Roger Bacon, Duns Scoto, Guillermo de Ockham o Pedro Hispano. Pero fue el Renacimiento el que impuso los *studia humanitatis* que reforzaron la gramática, la retórica, la historia, la filosofía y la poesía, modelo que se extendió por toda Europa y persistió hasta mediados del siglo XX.

Con los precedentes de Salerno y Ohrid, la Universidad de Bolonia (1088) suele ser considerada la más antigua de Europa⁵³. Después llegaron las de Oxford (antes de 1096), Palencia (1208), Cambridge (1209), Salamanca (1218), Padua (1222), Nápoles (1224), París (mediados s. XIII), Lisboa (1290), Coimbra (trasladada desde Lisboa en 1308), Valladolid (1241, heredera de Palencia), Alcalá de Henares (1293, refundada por Cisneros en 1499), Lérida (1300), la Sapienza (Roma, 1303), Aviñón (1303), Orleans (1306), etc. Entre los siglos XIII y XIV fueron fundadas en Europa 52 universidades, más de la mitad autorizadas por el Papado.

4.1. Universidades en la península Ibérica

Las primeras universidades peninsulares se establecieron en los reinos de Castilla y León durante el siglo XIII: Palencia (1208) por Alfonso VIII de Castilla y el obispo Tello Téllez; Salamanca (1218) por Alfonso IX de León, las dos partiendo de escuelas catedráticas anteriores; Valladolid (1241) sobre una escuela municipal o abacial; unas décadas más tarde y en lugares periféricos fueron fundadas Lérida (1279) por Jaime II y Lisboa (1288) por el rey Dionís. Nacieron orientadas sobre todo a los estudios de derecho canónico y civil, sus alumnos llegaban de las diócesis cercanas y los que buscaban mayor formación debían viajar al extranjero, los teólogos a París, los juristas a Bolonia y los médicos a Montpellier. Sin embargo fueron pocos los estudiantes extranjeros en las universidades castellanas medievales, en contraste con la atracción que ejercerían en los siglos XVI y XVII. A pesar de las fluidas relaciones culturales entre Inglaterra y España en los siglos XII y XIII cuando ingleses como Adelardo de Bath, Robert de Chester, Alfredo el Grande y Miguel Scoto participaron en la Escuela de Traductores de Toledo, pocos españoles o portugueses viajaron más allá de París⁵⁴.

Entre 1475 y 1625 hubo un rápido crecimiento de universidades, de ocho a treinta, dieciocho de ellas en Castilla, once en Aragón y la única portuguesa itinerante entre Lisboa y Coimbra. Fueron patrocinadas por el clero, la nobleza o directamente la monarquía, organizadas como colegio-universidad o convento-universidad, es decir, impartiendo la enseñanza en el seno de una

⁵² Descritas por Marciano Capella (siglo V d.C) en *De Nuptiis Philologiae et Mercurii et de septem Artibus liberalibus libri novem*, fueron adoptadas como currículum educativo por Alcuino de York en la Escuela de Aquisgrán, el Trivium se componía de Gramática, Dialéctica y Retórica –leer, escribir y expresar las ideas con precisión–; el Quadrivium de Aritmética, Geometría, Astronomía y Música –matemáticas, volúmenes, el universo y la teoría matemática del sonido y sus escalas–.

⁵³ Si el término “universidad” se entiende en su sentido moderno de “entidad jurídica independiente de estudiantes y profesores”, la Universidad de París sería la primera universidad europea. RÜEGG, Walter; RIDDER-SYMOENS, Hilde de (eds.). *A History of the University in Europe. Vol. 1: Universities in the Middle Ages*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992, p. 6.

⁵⁴ University lists from German-speaking countries mention no more than five. Although Spain did not lack *studia generalia* teaching civil and canon law on the model of Bologna, Spanish –mostly Catalans– and Portuguese went on to continue their studies at the universities of the south of France (Avignon, Toulouse, and Montpellier), often using them as stages on their way to [Bologna and Siena]. RÜEGG, Walter; RIDDER-SYMOENS, Hilde de (eds.), Cit. supra, p. 297.

comunidad de estudiantes escogidos y becados, no muy numerosos, gobernados mediante estatutos fundacionales; o bien en el seno de una comunidad religiosa. Las tres universidades mayores castellanas de Alcalá, Salamanca y Valladolid fueron los centros culturales de la Monarquía Hispánica y el vivero de profesionales de la política, la iglesia y la administración para los territorios del Imperio español. Con los conflictos religiosos se transformaron además en bastiones del Catolicismo.

Los ilustrados renovaron los intentos de mejorar la enseñanza universitaria mediante su secularización, como el mal llamado Plan de Aranda (1771)⁵⁵, pero sin grandes avances. El Plan Caballero (1807) buscó uniformizar las universidades, suprimió algunos centros y los que continuaron tuvieron que adaptarse a nuevas formas de financiación, ya que fueron suprimidos los diezmos eclesiásticos.

En época liberal la universidad española evolucionó hacia un modelo moderno más centralizado, con profesorado funcionario, financiado por el Estado e integrado como una rama más de la administración. La Ley Moyano (1857) separó la enseñanza media de la superior y las universidades pasaron a depender del Ministerio de Fomento, que designaba a los rectores. Fueron establecidos diez distritos universitarios estructurados en seis facultades: Filosofía y Letras, Ciencias (Exactas, Físicas y Naturales), Farmacia, Medicina, Derecho y Teología⁵⁶.

4.2. La Universidad de Alcalá

Fue fundada por el Cardenal Cisneros⁵⁷ a partir de los Estudios Generales de 1293 (bula fundacional de 1499, comienzo de las clases en 1508, primeras Constituciones de 1510) tomando como modelo a las de París, Salamanca, Bolonia y Lovaina. Compuesta inicialmente por el Colegio Mayor de San Ildefonso más los colegios menores de San Pedro y San Pablo, Madre de Dios o *Teólogos*, Santa Catalina de *Artistas y Físicos*, Santa Balbina o de *Lógicos*, San Eugenio y San Isidoro de *Gramáticos*, tras la muerte de Cisneros continuaron las fundaciones bien por órdenes religiosas como las de basilios, carmelitas, cistercienses, dominicos, jesuitas, mercedarios y trinitarios; bien diocesanos como el de San Clemente Mártir o de *Manchegos*; de fundación real como el de San Felipe y Santiago o del Rey; o por fundación privada como el Colegio de San Jorge Mártir de *Irlandeses*⁵⁸.

La manzana fundacional fue construida extramuros con un proyecto de ciudad universitaria de nueva planta⁵⁹. El Cardenal planteó una reforma en tres líneas: la vuelta a la religiosidad me-

⁵⁵ Cada universidad propuso su propio plan de estudios, en concreto el de 1771 fue presentado por la Universidad de Alcalá. DELGADO CRIADO, Buenaventura (ed.). Historia de la educación en España y América. [Vol. 3] *La educación en la España contemporánea (1789-1975)*. Madrid: Ediciones SM - Fundación Santa María, 1994, p. 75.

⁵⁶ RODRÍGUEZ-SAN PEDRO, Luis E.; POLO RODRÍGUEZ, Juan Luis (eds.) *Universidades hispánicas: colegios y conventos universitarios en la Edad Moderna*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2009-2010.

⁵⁷ Francisco Jiménez de Cisneros (1436-1517) fue confesor de la reina Isabel, provincial de la Orden Franciscana, Arzobispo de Toledo y Cardenal primado, Inquisidor general y regente del Reino en dos ocasiones; inspirado por la filosofía Christi se caracterizó por un “quijotismo reformador”. E. LAMBERT citado por M. BATAILLON *Erasmus y España*, Méjico: FCE, 1950, p. 3.

⁵⁸ VALLE MARTIN, José Luis (coord.). *Colegios menores seculares de la Universidad de Alcalá*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2012.

⁵⁹ Se ha dicho inspirada en la Ciudad de Dios de San Agustín, modelo de ciudad cristiana frente a la ciudad pagana; y que su fundador quiso forjar al hombre nuevo –el “homo complutensis”- ya no por la luz de la fe, sino merced a la iluminación del conocimiento. Ver: CONTRERAS, Jaime. Debates universitarios y conflictos políticos: el ideal del hombre nuevo en la Universidad de Alcalá: siglo XVI?. En: *Cisneros y el Siglo de Oro de la Universidad de Alcalá*. [Catálogo de la exposición celebrada en la] Universidad de Alcalá, 23 de abril-25 de julio 1999. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 1999, p. 55.

dieval mediante traducciones de obras religiosas al romance, la reforma de las órdenes religiosas y la fundación de una universidad para facilitar las dos primeras. Esta reforma cisneriana fue anterior a Lutero, y “ha de enfatizarse aquí que la primera Reforma religiosa del siglo XVI europeo tuvo su origen en España”⁶⁰.

La actividad de la universidad cambió el paisaje urbano y demográfico de la ciudad de Alcalá, que pasó en unas décadas de ser “una villa toledana fuertemente enraizada en el agro circundante”⁶¹, a capital cultural de una Castilla en plena expansión, que destacó por los famosos profesores y los programas renovadores de la universidad, una incipiente imprenta, numerosos librerías y un colorido ambiente estudiantil.

“Pronto ensombrece Alcalá a Salamanca, hasta entonces la más importante universidad española [...]. Su método es revolucionario: prescinde de la facultad de Derecho, de enorme tradición, y solamente se reservan dos cátedras para la medicina. La teología –dice Bataillon– determinará la orientación toda de su Universidad, será su razón misma de ser”⁶².

La institución se convirtió en un referente por cuyas aulas pasaron como estudiantes y/o profesores las mayores figuras del Renacimiento español: Antonio de Nebrija, Domingo de Soto, Ambrosio de Morales, Arias Montano, Carranza de Miranda, Alonso de Zamora, Hernán Núñez, los hermanos Vergara, Ignacio de Loyola, Juan Valdés, Francisco de Osuna, Juan de Mariana, Francisco Valles, San Juan de la Cruz, Lope de Vega, Francisco de Quevedo y muchos más “que fueron la élite intelectual protagonista del Siglo de Oro español y nutrieron a la jerarquía de la Iglesia durante más de cien años”⁶³. Importante centro humanista, Alcalá fue un foco erasmista⁶⁴ al que llegaron también los movimientos espirituales de alumbrados, recogidos y dejados que surgieron en el seno de la orden franciscana⁶⁵.

La Biblia Políglota Complutense (1514-1517) fue otro gran logro del Cardenal, en la que invirtió su fortuna para conseguir los textos bíblicos originales y realizar una nueva traducción más fiel demandada por la comunidad académica. Para esta labor trajo a Alcalá a los mejores filólogos del momento: el citado Nebrija, Demetrio Ducas, Nicetas Fausto, Diego López de Zúñiga, el Pinciano, Pablo Coronel, Alonso de Alcalá y otros, alguno de ellos como profesores además de su trabajo en la Políglota. Llamó también al impresor francés Arnao Gillén de Brocar, que si no fue el primer impresor de la ciudad⁶⁶, fue quien afrontó el reto técnico de una obra con textos en griego, hebreo, arameo y latín.

A esta edad de plenitud de la Universidad de Alcalá le siguió otra de decadencia que se fue acentuando hasta que las citadas reformas de la enseñanza a principios del XIX forzaron su cierre

⁶⁰ NIETO, José C. *El Renacimiento y la otra España: visión cultural socioespiritual*, Genève: Droz, 1997, p. 84.

⁶¹ GARCÍA ORO, José. Alcalá de Henares en el siglo XV: de villa toledana a ciudadela del humanismo. En: *Cisneros y el Siglo de Oro de la Universidad de Alcalá*, Op. cit., pp. 33-51.

⁶² ALONSO BURGOS, Jesús. *El Luteranismo en Castilla durante el s. XVI*. Madrid: Swan, 1983, p. 17.

⁶³ *Ibid.*, p. 17

⁶⁴ BATAILLON, M. *Erasmus y España*, Méjico: FCE, 1950. El primer catedrático de Retórica fue Hernando Alonso de Herrera, “uno de los primeros erasmistas españoles”, pp. 17-18. Desde Alcalá los hermanos Vergara difundieron y Miguel de Eguía imprimió las obras de Erasmo, p. 186 y pp. 192-193.

⁶⁵ “Hablar del protestantismo en Alcalá de Henares es hablar de un foco importantísimo, con un halo de influencia, desde donde se irradia la ideología a otros lugares”. TOVAR FONCILLAS, Claudia del Val, *El protestantismo de la Edad Moderna en Alcalá de Henares*, Madrid: Bubok, 2015, p. 15.

Fueron alumnos de Alcalá Francisco de Osuna y Francisco Ortiz, máximos representantes del “recogimiento”. GUTIÉRREZ MARTÍNEZ, Santiago B. En: GUTIÉRREZ TORRECILLA, Luis Miguel; CASADO ARBONÉS, M.; BALLESTEROS TORRES, P. (eds.) *Profesores y estudiantes. Biografía colectiva de la Universidad de Alcalá (1508-1836)*. Alcalá: Universidad, 2013, pp. 505-509. Ver también: ALONSO BURGOS, Jesús, Op. cit., pp. 26-39.

⁶⁶ Stanislaw Polono, impresor de origen polaco llamado por Cisneros, había impreso la Vita Christi de Ludolfo de Sajonia en 1502 y regresó a Sevilla dos años después. MARTÍN ABAD, Julián. Ludolphus de Saxonia (O. Chart.). En: *Cisneros y el Siglo de Oro de la Universidad de Alcalá (1999)*, Op. cit., pp. 198-199.

en 1836. Pero sobrevivió el espíritu de la institución gracias al altruismo de los habitantes de la ciudad, quienes a través de la Sociedad de Condueños salvaron gran parte del patrimonio inmueble, en la actualidad recuperado tras la reapertura de la universidad en 1977.

4.3. Universidades en Irlanda

A diferencia de España, Irlanda no experimentó un florecimiento de universidades durante la Edad Media debido a su aislamiento, pobreza e inestabilidad política⁶⁷. Hubo varios intentos: en 1320 (bula de 1312) comenzó a funcionar en Dublín un efímero *studium generale*, la Universidad de San Patricio, creada por los arzobispos John Lech y Alexander Bicknor. Unas décadas más tarde, ante la insistencia del clero el rey Eduardo III estableció en Dublín una cátedra de teología (1358), ampliada después por su hijo Lionel de Amberes, Lord de Irlanda⁶⁸. Un tercer intento tuvo lugar en 1465 en Drogheda por Thomas Fitzgerald, Duque de Desmond; y podría considerarse como cuarta tentativa la fundación del Colegio de María (1528-1535?) junto al castillo de Maynooth por Gerald Fitzgerald IX Conde de Kildare, antecedente del seminario de Saint Patrick (1795) construido en el mismo lugar doscientos sesenta años después.

Finalmente se fundó la Universidad de Dublín (1591, cédula real de 1592), constituyéndose en la única del país hasta mediados del XIX. Conocida como Trinity College, su único colegio nació según el modelo Oxbridge –Oxford y Cambridge– para ser un instrumento de promoción de la Iglesia Anglicana. En las primeras décadas no hubo requisitos y pudieron entrar estudiantes católicos, pero en 1637 Carlos I la sometió a la autoridad real y redactó unos estatutos que exigían exámenes religiosos y juramentos de fe que hicieron imposible el acceso de católicos o disidentes hasta finales del siglo XVIII. La residencia no era necesaria para obtener un título de grado y el *bachelor's degree* podía obtenerse sin asistencia a clase, que sí era obligatoria en estudios como medicina, leyes y teología. Para el siglo XVII el Trinity College se había convertido en la institución intelectual por excelencia de la sociedad anglo-irlandesa y la Iglesia reformada⁶⁹.

La exigencia de exámenes religiosos en el Trinity⁷⁰ obligó a los estudiantes católicos que deseaban una educación universitaria formal a acudir a centros extranjeros. Como veremos más adelante, colegios irlandeses se habían establecido desde finales del siglo XVI en universidades como Roma, París, Salamanca, Douai y Lovaina. Con la difusión de las ideas revolucionarias de finales del siglo XVIII las autoridades inglesas de Irlanda juzgaron peligroso que tantos estudiantes viajasen al extranjero, donde podían contaminarse con las nuevas corrientes. Por estas razones en 1795 el gobierno autorizó el establecimiento de un colegio católico en Maynooth, abierto hasta 1817 a estudiantes no religiosos, que luego se convirtió en seminario católico. En 1845 el gobierno aumentó el presupuesto para Maynooth College, a pesar de la oposición del Parlamento y en 1899 Maynooth obtuvo permiso para otorgar grados de la Universidad Pontificia de Roma en filosofía, teología y derecho canónico.

Aun así continuaba el problema para los estudiantes católicos seculares debido al control protestante del Trinity. Este tema fue muy debatido a lo largo del siglo XIX, con gran repercusión social. En línea con la garantía de emancipación católica el gobierno estableció el Consejo Na-

⁶⁷ “The Irish appear to have taken much less interest in university education.” RÜEGG, Walter; RIDDER-SYMOENS, Hilde de (eds.), Op. cit., p. 296.

⁶⁸ MOONEY, Linne R. “An English record of the founding of a university in Dublin in 1358”. *Irish Historical Studies* v. 28 n° 111 (May 1993), 225-227.

⁶⁹ NEWMAN, John Henry. The Rise and Progress of Universities. En: *Historical Sketches*, t. III. London, 1872 pp. 207-212.

⁷⁰ En 1873 fueron eliminados los exámenes religiosos y las barreras sexistas comenzaron a desaparecer con la introducción de exámenes especiales para mujeres en 1870 y su admisión en los exámenes normales en 1896. Avanzado en muchos aspectos, el Trinity fue la primera universidad británica en contar con una profesora (1934).

cional de Educación para promover un sistema educativo estatal mixto, en la misma época que en Londres se fundaba el Colegio Universitario Inglés (1828) como alternativa al modelo de Oxbridge. La Universidad de Londres (1836) tenía objetivos más prácticos relacionados con la industrialización y permitía acceder a los no residentes.

En 1845 el Gobierno inició un proyecto de ley para la creación de tres colegios en Irlanda situados en Cork, Galway y Belfast, con la idea de aprovechar la riqueza intelectual de los católicos y de actuar con imparcialidad. Nació así la Queen University (1849), con la oposición frontal de la jerarquía católica; iba a ser aconfesional y no residencial, aunque pudiese ofrecer servicios religiosos y de alojamiento. El gobierno nombraría a las autoridades y los profesores, el currículo seguiría las líneas modernas con tres facultades de artes, leyes y medicina; el coste debería ser bajo y la graduación seguiría un procedimiento estricto. De los tres colegios, Belfast progresó mejor, sobre todo en el número de alumnos. Hacia 1864 los tres colegios sumaban ya 750 estudiantes que encontraron su salida profesional en la administración civil, el ejército, la industria naviera y la docencia; pero no se alcanzaron los objetivos previstos⁷¹.

Como hemos señalado, la mayoría de los estudiantes protestantes se matriculaban en la Queen's University de Belfast, aunque todavía algunos preferían ir a Glasgow. En 1865 comenzó el Magee College de Derry, que homologaba sus estudios con los exámenes de la Royal University y con el Trinity. La Royal University fue creada en 1879 sólo para realizar exámenes y sustituyó a la anterior cerrada en 1882. Su consejo estaba formado por católicos y protestantes en igual número y era accesible a todos los candidatos sin limitaciones de religión o sexo, incluso procedentes de estudios privados.

Por su parte la jerarquía católica quiso tener su propia universidad en la línea de Lovaina. En 1854 comenzó la Universidad Católica, con el recién convertido John Henry Newman como rector y con cinco facultades: teología, leyes, medicina, filosofía y letras; se afilió con escuelas secundarias que aceptaron su programa educativo, para el acceso los estudiantes debían realizar un curso previo de dos años, tuvo imprenta, biblioteca y capilla propias. Newman, que difundió sus ideas sobre lo que era y cómo debía organizarse la educación superior mediante conferencias y publicaciones —no siempre compartidas por los obispos—, dimitió de su cargo en 1858 para regresar a Inglaterra, iniciando la institución un lento declive hasta su refundación como University College Dublin (1883) bajo control de la Compañía de Jesús.

El desarrollo de nuevas áreas de conocimiento relacionadas con el desarrollo industrial propició la creación de centros especializados como el Royal College of Science (1867), impulsado por la Royal Dublin Society, que tenía dos programas, uno de tres cursos para alumnos matriculados y otro con cursos monográficos para alumnos libres. En 1926 fue incorporado a la Facultad de Ciencias del UCD.

A principios del siglo XX surgió de nuevo la necesidad de reformar el sistema, hubo debate y varias comisiones hasta la aprobación del Acta sobre universidades irlandesas (1908), que respetó la independencia del Trinity y creó la National University of Ireland (NUI) unificando los colegios de Belfast, Cork, Galway y el University College Dublin en un sistema aconfesional y no residencial, con asistencia obligatoria para poder presentarse a los exámenes de obtención de grados. Se reconocían asimismo otros colegios preexistentes, como el Maynooth College que entró formalmente en 1910; en la práctica Trinity y Belfast continuaron atrayendo a los estudiantes protestantes y el resto eran de mayoría católica. Cada colegio tenía autonomía para redactar sus estatutos, elegir rector y seleccionar a sus profesores.

⁷¹ COOLAHAN, John. *Irish Education: its History and Structure*. Dublin: Institute of Public Administration, 1981.

5. COLEGIOS IRLANDESES EN EL CONTINENTE

Durante la Edad Media había existido una *peregrinatio academica*, reducida en el caso de Irlanda⁷² y eminentemente voluntaria⁷³, pero fue en el siglo XVI cuando alcanzó una magnitud importante. Hay relación directa entre la aparición de gran número de universidades en Europa con las luchas religiosas de comienzos de la Edad Moderna. Como hemos visto, el Trinity College se había creado en 1592 inicialmente aconfesional, pero en pocos años permitió el acceso sólo a estudiantes protestantes. La imposibilidad de los católicos para cursar estudios superiores en Irlanda forzó su salida al extranjero, por lo que aparecieron pequeños grupos de estudiantes irlandeses en ciudades universitarias de España, Francia y los Países Bajos, considerados por el gobierno inglés como potencialmente desestabilizadores, de forma que en 1583 se prohibió su salida y al año siguiente se ordenó –sin demasiado éxito– el regreso de los que estaban fuera.

El cisma de Inglaterra con Roma conllevó la supresión de numerosas órdenes en territorio inglés y unos tres mil religiosos fueron obligados a volver a la vida secular. El Papa Pablo III envió en 1542 a los jesuitas Alfonso Salmerón⁷⁴, Francisco Zapata y Pascual Broët para conocer la situación religiosa en Irlanda⁷⁵, a petición del arzobispo de Armagh Robert Wauchope; regresaron un mes después desilusionados por el estado del clero y los fieles, hasta el punto de que San Ignacio dijo que su informe era más preocupante que el de Alemania y que el país corría el riesgo de perderse para la Iglesia Católica⁷⁶.

Pio IV envió en 1561 a un nuevo emisario de la Santa Sede, el también jesuita David Wolfe⁷⁷, para iniciar las reformas aprobadas en el Concilio de Trento⁷⁸. Su informe fue optimista, ya que encontró la fe más fuerte de lo que esperaba, testimoniando que “mientras la Santa Sede estaba preparando la Contrarreforma en Irlanda, la propia Reforma protestante no había llegado todavía”. Pero advertía de que en toda Irlanda no había más de dos clérigos doctorados en Teología, ninguno licenciado en derecho canónico y sólo siete u ocho bachilleres. Su énfasis en la necesidad de mejorar la formación del clero irlandés y aplicar las reformas tridentinas hizo que Pio IV emitiera la bula *Dum Exquisita* que supuso el comienzo de los colegios irlandeses en el continente⁷⁹.

⁷² “For the whole of the Middle Ages, only thirty names of students from Hibernia (Ireland) have been found in documents pertaining to the University of Paris, and hardly any such names in other continental universities. M.H. Somers has identified forty-seven students from Ireland at Oxford University in the thirteenth century, fifty-seven in the fourteenth, and eighty-three in the fifteenth century, most of them of Anglo-Norman extraction. Few Irishmen took part in the European academic pilgrimage”. RÜEGG, Walter; RIDDER-SYMOENS, Hilde de (eds.), Op. cit., p. 296 y sig.

⁷³ RECIO MORALES, Óscar (2004), p. 22.

⁷⁴ Salmerón (1515-1585) estudió en la Universidad de Alcalá, en la Sorbona y en Bolonia y fue uno de los fundadores de la Compañía de Jesús. Entre los primeros compañeros de San Ignacio de Loyola hubo varios alumnos de Alcalá – Diego Laynez, Nicolás Bobadilla-, donde el propio San Ignacio había estudiado antes de ir a París. CONWELL, Joseph F. *Impelling Spirit: Revisiting a Founding Experience, 1539, Ignatius of Loyola and His Companions*, Illinois: Loyola Press, 1997, p. 84.

⁷⁵ *Ver The Society of Jesus in Ireland, Scotland, and England 1541-1588: Our Way of Proceeding*, por Thomas M. MCCOOG, Leiden: E.J. Brill, 1996, p. 15 y sig. También la *Chrono-historia de la Compañía de Jesús, en la provincia de Toledo [...]* por Bartolomé ALCÁZAR, Madrid 1710, Primera parte, p. 21.

⁷⁶ WALSH, Timothy J. *The Irish Continental College Movement: the colleges at Bordeaux, Toulouse, and Lille*. Dublin and Cork: Golden Eagle Books, 1973, pp. 32-33.

⁷⁷ En Madrid Wolfe se encontró con Patrick O’Hely, recién terminados sus estudios en el colegio de Alcalá. De vuelta en Irlanda, fue capturado en 1567 y hecho prisionero en Dublin Castle, pero consiguió escapar a España en 1572 donde buscó apoyo para el levantamiento de James Fitzmaurice Fitzgerald, 14º Duque de Desmond.

⁷⁸ En la Sesión X, canon 18, se impuso la obligación de tener un seminario en cada diócesis.

⁷⁹ Pius IV in May, 1564, issued a Bull [...] authorizing the erection of Catholic colleges with the privileges of a university in Ireland. WARD, A.W.; G.W. PROTHERO; S. LEATHES (eds.), *The Cambridge Modern History*, vol. 12, Cambridge: University Press, 1910, p. 593.

Desde la fundación del primer colegio en París (1578) cerca de treinta colegios irlandeses se establecieron en toda Europa antes de finalizar el siglo XVII. Nueve en Francia: París (1578), Burdeos (1603), Rouen (1612), Charleville (1620), Poitiers, Sedán, Toulouse (1659), Nantes (1689) y Boulay (1700); cinco en Italia (cuatro en Roma y uno en Capranica en 1656); la única universidad en el Imperio estaba en Praga (1631) y un colegio en Vielun, Polonia (1645). Los Países Bajos españoles tuvieron cinco: Amberes (1600), Lovaina (1607), Tournai (1616), Lille (1610) y Douai (1594); y siete en la Península Ibérica: Lisboa (1590), Valladolid (1590) transferido dos años después a Salamanca (1592), Santiago (1605), Sevilla (1612), Madrid (1629) y Alcalá (1630-45).

En algo más de la mitad de los casos la fundación se hizo por la nobleza y el clero secular para la formación de sacerdotes; el resto por órdenes religiosas para enseñar a sus propios estudiantes. Eran colegios pequeños, Lisboa y Alcalá unas catorce plazas, Santiago nueve, Salamanca entre diez y treinta, Sevilla entre doce y catorce; no todas las plazas estaban ocupadas permanentemente y muchos estudiantes estuvieron en más de un colegio. Llegaban con conocimientos de latín y humanidades recibidos en escuelas secundarias, con dieciocho años de promedio. Sus estudios duraban entre cinco y siete años, los dos primeros para conseguir los exigidos grados en artes y filosofía antes de los estudios de teología y cánones; normalmente recibían las clases en facultades externas, pero también en sus propios colegios.

Al terminar los estudiantes eran ordenados por el obispo o arzobispo de la diócesis⁸⁰, y solicitaban el viático para regresar a Irlanda a ejercer su tarea pastoral, sistema denominado “Misión de Irlanda” que consistía en una ayuda de cien ducados para el viaje y la compra de material litúrgico; creada oficialmente en 1610, había comenzado a funcionar en el siglo anterior y aunque destinada inicialmente a los estudiantes, se amplió a los religiosos enviados para evangelizar Irlanda por diferentes órdenes fuera de la red colegial,⁸¹ y alcanzó también a ingleses, escoceses e incluso a monjas. Entre 1619 y 1659 al menos doscientos ochenta sacerdotes lo solicitaron, la mitad franciscanos o dominicos y solo un cuarto sacerdotes seculares⁸².

Salamanca fue el colegio más importante de la Península, llegando a tener treinta estudiantes por año, entre ellos un primado de Irlanda, cuatro arzobispos, cinco obispos, nueve provinciales de órdenes religiosas, treinta mártires, doce escritores distinguidos y cuarenta doctores de teología⁸³. Después el de Santiago, creado inicialmente para dar formación a jóvenes del séquito de los O’Sullivan Beare, al que asistió también William Lamport, cuya figura inspiró el personaje del Zorro⁸⁴.

Los colegios-seminario permitieron el acceso a la educación superior de miles de estudiantes católicos entre 1578 y 1951 en toda Europa, y crearon un nuevo tipo de sacerdote irlandés y de hombre irlandés más cosmopolitas⁸⁵. Sus funciones fueron sobre todo religioso-educativas y

⁸⁰ Los alumnos de Alcalá normalmente en Toledo o Sigüenza.

⁸¹ RECIO MORALES, Óscar (2004), p. 58.

⁸² “Thanks to a church income, the King Philip III was able to award viáticos [...] The Mission was not only the network of colleges, but also included all of the seminarians, secular priests, members of the religious orders and bishops. The system was extended to all the churchmen, independently of where they had been trained or their status...” GARCÍA HERNÁN, Enrique. “The Spanish contribution to the cause of Irish Catholicism (1700-1814)”. En: GARCÍA HERNÁN, E.; LARIO DE OÑATE, M. Carmen, eds. (2013), p. 199.

⁸³ Archbishops as Dr. Murray, of Dublin; Dr. Laffan, of Cashel; Dr. Kelly, of Tuam; and Dr. Everard of Cashel. Bishops as Nicholas Sweetman, Anthony Black, Richard Lincoln, Thomas Hussey, Edward Murphy, Kyran Marum. *Ibid.*, p. 201.

⁸⁴ William Lamport (1610-1659) espía, militar y diplomático precursor del independentismo. PEDRUELO MARTÍN, Eduardo y Julia RODRÍGUEZ DE DIEGO (2012), p. 148. Ver también TRONCARELLI, Fabio. “The Man Behind the Mask of Zorro”. *Early Modern History (1500–1700)*, Features, Issue 3 (Autumn 2001), Volume 9.

⁸⁵ TANNER, Marcus. *Ireland's Holy Wars: The Struggle for a Nation's Soul, 1500-2000*. New Haven, CT: Yale University Press, 2003, p. 108.

como instrumentos en la lucha por la hegemonía de la Monarquía Hispánica⁸⁶, e indirectamente sirvieron para la recuperación de las crónicas medievales con las que sustentaron sus reivindicaciones, además de impulsar el desarrollo de la imprenta en gaélico⁸⁷ y de ser un destino más, sumado al americano, en la expansión de las universidades hispánicas hacia el exterior⁸⁸.

La mayoría de los centros cerraron sus puertas a finales del siglo XVIII por razones que se explican más adelante, y tan sólo volvieron a abrir en 1815 los de Salamanca, París y Roma. El último en España fue el de Salamanca, activo hasta 1951.

5.1. El colegio de irlandeses de Alcalá.

La presencia de estudiantes irlandeses en Alcalá de Henares es segura desde la década de 1570, y muy posiblemente anterior. Patrick O'Hely, obispo de Mayo beatificado por su martirio ocurrido en 1579, pudo estudiar en Alcalá a principios de esta década antes de marchar a Italia⁸⁹. En 1569, durante las revueltas de Desmond, el arzobispo de Cashel Maurice MacGibbon viajó como representante de los Fitzgerald a la corte española para pedir ayuda y no regresó; desterrado por Isabel I de Inglaterra, viajó por España, el rey lo nombró obispo auxiliar de Toledo y se quedó en Alcalá para ayudar a los irlandeses y quizá en la universidad⁹⁰. El obispo de Meath William Walsh, también desterrado, murió en el colegio cisterciense de Alcalá en 1577. Por en estos años estaban matriculados en la universidad Gerald y Maurice Geraldine, Rodrigo de Morán, Thomas White, Edmund O'Donnell y Patrick Sinnott⁹¹.

La idea de crear un colegio en Alcalá estaba latente desde principios del siglo XVII en la comunidad de irlandeses de Madrid. Richard Goold, profesor en Alcalá, testimonia que en 1625 había un grupo de alumnos irlandeses con Theobald Burke como rector⁹². Su compatriota Theobald Stapleton, fundador del colegio de Madrid y promotor del de Sevilla, fue quien consiguió el permiso de la Universidad y una casa para instalar el colegio en la ciudad.

En este contexto, el primer intento fue el de Francisco de Tejada y Mendoza⁹³ y su esposa Teresa de Mendoza, quienes en 1626, al redactar el mayorazgo de su patrimonio⁹⁴, expresaron su deseo de mantener un colegio de irlandeses en Alcalá que se llamaría “Nuestra Señora de la Conversión”, en el caso –improbable ya que tenían tres hijos– de que sus descendientes no tuviesen sucesión.

⁸⁶ RECIO MORALES, Óscar (2004), p. 24.

⁸⁷ El colegio de irlandeses de Lovaina imprimió obras en gaélico irlandés a partir de 1607, utilizando un tipo móvil que estuvo vigente hasta 1732, cuando el colegio de París fundió uno nuevo.

⁸⁸ RECIO MORALES, Óscar (2004), 186-188.

⁸⁹ CATHOLIC ENCYCLOPEDIA. Patrick O'Hely. New York: Robert Appleton Co., 1911 (retr. 2015). Consulta 23/06/2015, disponible en <http://www.newadvent.org/cathen/11225a.htm>. Ver también CONYNGHAM, David P. *Lives of the Irish Martyrs*, 1873 (repr. facs. Amsterdam: Fredonia Books, 2001), p. 49. O'Hely pudo servir de inspiración para “Fray Patricio” en *Los dos hidalgos de Verona* de Shakespeare, según HESS, W. Ron, *The Dark Side of Shakespeare: An Iron-Fisted Romantic in England's Most Perilous Times*, Lincoln NE: iUniverse, 2002, p. 441.

⁹⁰ GARCIA HERNÁN, Enrique. “Obispos irlandeses y la Monarquía Hispánica en el siglo XVI”. En: VILLAR GARCÍA, M.B. y P. PEZZI CRISTÓBAL (eds.). *Los extranjeros en la España moderna. Actas del I Coloquio Internacional celebrado en Málaga del 28 al 30 de Noviembre de 2002*. Málaga: Digarza, 2003, Tomo II, pp. 275 – 280. Ver también: BINCHY, Daniel A. An Irish Ambassador at the Spanish Court, 1569-1574. V: Archbishop MacGibbon in Paris. *Studies: An Irish Quarterly Review*, Vol. 12, No. 47 (Sep., 1923), pp. 461-480.

⁹¹ RECIO MORALES, Óscar (2004), p. 120.

⁹² *Ibid.*, p. 149.

⁹³ Quien apoyó a la comunidad irlandesa de Madrid desde sus puestos de consejero de Indias (1604-1619), consejero de Castilla (1619-1628) y consejero de Cámara (1619-1629). GARCÍA HERNÁN, Enrique. El colegio de San Patricio de los Irlandeses de Madrid (1621-1937) [2009]. Consulta el 20/01/2015. Disponible en www.irishinspain.es/archivos/colimad.pdf.

⁹⁴ Archivo Histórico de Protocolos de Madrid, N° 3978, f. 945.

Pocos años después tuvo lugar la primera fundación efectiva, el Colegio de San Patricio, por John O'Neill⁹⁵ tercer Conde de Tyrone, hijo de Hugh O'Neill, en torno a 1630. Dos documentos prueban esta temprana fundación: sus Constituciones datadas en 2 de noviembre de 1633 y el testamento del propio O'Neill redactado en 1639 y legalizado un año después, en el que pedía a sus herederos mantener por uno o dos años más la ayuda financiera que solía dar al colegio, además de encomendar al Rey su continuidad⁹⁶. Su última voluntad en lo referente al colegio fue respetada, ya que permaneció activo hasta abril de 1644, cuando “*un sacerdote irlandés llamado Guillermo O'Mostey se describió a sí mismo como Rector del Colegio Irlandés de San Patricio en la Universidad de Alcalá*”⁹⁷.

Una segunda fundación, continuadora de la anterior y más duradera en el tiempo, ocurrió en 1645 patrocinada por el banquero de origen portugués Jorge de Paz y Silveira⁹⁸, quien falleció sin hijos reconocidos⁹⁹ y dedicó sus bienes a obras pías, entre ellas la fundación de un colegio para estudiantes irlandeses en Madrid o alrededores: en su testamento dejó 7.500 ducados para el solar, otros 7.500 para la construcción y 5.000 anuales de renta para su mantenimiento¹⁰⁰. Sin embargo no fue hasta cuatro años más tarde, en 1649, cuando su viuda Beatriz de Silveira inició la construcción del Real Colegio de San Jorge Mártir, vulgo “de irlandeses” en la calle Escritorios, integrado desde entonces en la red de colegios menores de la Universidad de Alcalá. El mismo año comenzaron las clases con diez alumnos procedentes del colegio de Santiago.

Su primer rector fue Godofredo Daniel y su código disciplinario fue redactado por el jesuita Lucas Wadding¹⁰¹, profesor en Salamanca. El curso comenzaba el 18 de octubre, día de San Lucas y terminaba en abril, aunque los colegiales podían seguir residiendo en el colegio. Asistían a clases en otras facultades, pero debían llevar una vida recogida en su propio colegio. Su ves-

⁹⁵ Nacido en Dungannon en 1599, salió de Irlanda con sus padres en 1607, fue educado por franciscanos irlandeses en Lovaina, sirvió como paje a la infanta Isabel de 1613 y fue elegido por Felipe III coronel del regimiento irlandés en Flandes, en detrimento de su primo Owen Roe. Esperaba volver a Irlanda y renovar la lucha contra Inglaterra, por lo que viajó a Madrid (1621-1623) para pedir a Olivares apoyo para una expedición, que no consiguió. Volvió a Madrid en 1630 y fundó el Colegio Irlandés de Alcalá; en 1632 fue nombrado caballero de la Orden de Calatrava y regresó a Flandes en 1633. En 1638 fue llamado a España junto con su regimiento para luchar contra Francia y de nuevo por la guerra de Cataluña. Murió en enero de 1641 en la toma de Barcelona. WALSH, Micheline Kerney. “The Will of John O'Neill, Third Earl of Tyrone”, *Seanchas Ardmhacha: Journal of the Armagh Diocesan Historical Society*, 7 (2) (1974), pp. 320-325; ver también MESA, Eduardo de. The Career of Owen Roe O'Neill in the Spanish Army of Flanders (1600-42), *Archivium Hibernicum*, 67 (2014).

⁹⁶ Último testamento cerrado de John O'Neill, Archivo Histórico de Protocolos de Madrid, t. 5111, ff. 231-243.

⁹⁷ WALSH, Micheline Kerney, “The Irish College of Alcalá de Henares.” *Seanchas Ardmhacha: Journal of the Armagh Diocesan Historical Society* 11 (2) (1985), p. 251.

⁹⁸ Nacido en Lisboa y afincado en España, asentista del rey, caballero de la Orden de Santiago, comendador de la Orden de Cristo, consejero del Consejo de Hacienda con varios títulos nobiliarios, casado con doña Beatriz, de la familia de los condes de Alencastre y Portalegre. ALVAR EZQUERRA, Antonio (coord.). *Historia de la Universidad de Alcalá*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2010, pp. 366-367.

⁹⁹ Tenía tres hermanas y dos primas en Portugal, a las que no incluyó en su último testamento, además de un hijo natural con su esclava María, llamado Domingo, al que otorgó una plaza en el colegio o una pensión vitalicia de 1.500 reales. ARNAIZ, María José; SANCHO, José Luis (1985), p. 50, 58. O'CONNELL, P. (1997), p. 23 y 47. Parece que nunca residió en el colegio. O'CONNELL, Patricia. (1996-97), p. 83.

¹⁰⁰ RECIO MORALES, Óscar (2004), p. 153.

¹⁰¹ Hubo dos Lucas Wadding coetáneos, más famoso el franciscano (1588-1657), alumno del colegio irlandés de Lisboa, estudió en Lisboa, Coimbra, Salamanca y León, fundó el Colegio de San Isidoro en Roma, fue prefecto de la Misión irlandesa en la Península, especializado en la filosofía de Duns Scoto; y el jesuita, primo carnal del anterior, hermano del misionero en México Michael Wadding –Miguel Godínez–, que ingresó en la Compañía de Jesús (1610), profesor en Salamanca y rector del colegio jesuita de Burgos. CORBOY, James. “The Waddings: An Illustrious Irish Family”. *The Irish Monthly*, Vol. 71, No. 839 (May, 1943), pp. 203-208. Ver también TANNER, Marcus. Op. cit., p. 108; y “A Famous Franciscan Historian: Fr. Luke Wadding OFM (1588-1657)”, publ. by the *Five Franciscan Martyrs Region of the Secular Franciscan Order*. Consulta 07/04/2015, disponible en <http://www.franciscan-sfo.org/hland/Luke%20Wadding.pdf>.

timenta, basada en la de los frailes medievales, los diferenciaba por el color del manto y de la beca, que en San Jorge eran de color pardo el primero y verde la segunda, obligatorias en actos importantes y para salir a la calle. La imposición de las becas se realizaba en el colegio donde ingresaba el estudiante, quien debía presentarse ante los colegiales reunidos en capilla vistiendo el manto, con el bonete en la mano y la beca plegada sobre el hombro izquierdo; juraba obediencia a las Constituciones y el rector desplegabla la beca pasando la mitad de ella al hombro derecho¹⁰².

Los colegiales normalmente eran pobres, por lo que dependían de la beca de estudios del patronato para la estancia y del viático para el regreso a su país. Tenían derecho a tres comidas diarias y se celebraban especialmente los días de Navidad, San Patricio y el Carnaval. En cuanto a personal el colegio tenía varios sirvientes nativos de Irlanda y entre uno y cinco profesores; otros servicios como carpintero, zapatero, o sastre se contrataban en el exterior.

En el colegio de Irlandeses de Alcalá hubo desórdenes casi desde el comienzo; ya “en 1632 las quejas eran tan numerosas contra los estudiantes irlandeses que se propuso una visita al Colegio para ver de remediar aquella vida que llevaban, sin cuenta, sin clausura alguna, con pendencias continuas, separados en bandos, teniendo mil encuentros; comían en los bodegones prohibidos, bebían por tabernas de mala reputación y no acudían a los ejercicios”¹⁰³; un incidente sonado fue la pelea entre los colegiales Bernardo Cahan y Nicolás Doyle en 1679, el primero con fama de pendenciero, que poseía un arcabuz y había robado el dinero de trescientas misas, por lo que fue castigado. Las armas estaban prohibidas en las Constituciones, pero eran habituales y “provocaban los desvelos de los rectores y alguaciles que debían invertir una gran parte de su tiempo en controlar que los alumnos no las tuvieran, ni luciéndolas ni escondiéndolas debajo del colchón”¹⁰⁴. El colegio disponía de un calabozo para los alumnos que no cumplían las reglas.

En 1728 hubo quejas por la prolongación del rectorado de Bernard O’Connor y de Miguel O’Gara, proponiendo los alumnos a Juan Blen; finalmente el Consejo Real nombró a Carlos Machug. En 1745 el rector James Cavanagh¹⁰⁵ fue suspendido durante cuatro meses acusado de “mal gobierno y conducta”, además de que había estudiantes que seguían residiendo allí después de terminar sus estudios y el colegio estaba endeudado. Cavanagh fue repuesto por el Consejo Real, no sin alguna dificultad. En 1747 varios estudiantes se quejaron al rector Tulio Mackenna de un criado, el rector rechazó despedirlo y hubo una revuelta. En 1756 dos estudiantes arrancaron varias páginas del Libro de cuentas, lo que causó cierto revuelo. En 1776 el rector tuvo que ir a Madrid para sacar de la cárcel al cocinero; parece que hubo un juicio entre el colegio y Cecilia Kelly, anterior cocinera y gobernanta, que ganó ésta. En 1777 varios estudiantes abandonaron el colegio sin permiso, por lo que fueron expulsados. El patio del colegio limitaba con un callejón que adquirió mala fama y ganó el nombre de Callejón del Peligro por los asaltos y duelos que allí ocurrían hasta que fue cerrado.

Doña Beatriz de Silveira, viuda del barón, ejerció de patrona mientras vivió; después continuó el patronato nombrado en el testamento del barón, formado por el prior del Colegio de Santo Tomás, el abad del Convento de San Martín y el de los Trinitarios Calzados, todos en Madrid¹⁰⁶

¹⁰² VALLE MARTÍN, José Luis (coord.). Op. cit., p. 330.

¹⁰³ SOTO LABRA, Enrique (1970), citado por GIL GARCÍA, Ángel. Reformas de los colegios menores no cisnerianos de la Universidad de Alcalá durante el siglo XVII. En: *Anales Complutenses*, Vol. VIII, 1996, p. 91.

¹⁰⁴ VALLE MARTÍN, José Luis, Op. cit., p. 329.

¹⁰⁵ La fecha de 1644 que da Monica Henchy para Santiago Cavannagh como bibliotecario es sin duda una errata, debiendo decir 1744. HENCHY, Monica. “Irish Colleges in Spain”. *Eire-Ireland: an Interdisciplinary journal of Irish studies*, v. 24 Spring 1989, pp. 11-27.

¹⁰⁶ RECIO MORALES, Óscar (1997), p. 200.

. En los primeros años el rector era elegido por y entre los propios alumnos cada tres años, lo que tuvo malas consecuencias para la disciplina, puesto que carecía de la autoridad y experiencia necesarias. Desde 1740 su nombramiento pasó a ser potestad de los patronos para evitar los problemas entre los estudiantes recién llegados y los antiguos, además de repartir el rectorado entre las cuatro provincias de Irlanda. Pese a esta medida, todavía algunos rectores fueron rechazados. Los patronos tenían un salario anual y custodiaban, en el convento de Santo Tomás en Madrid, un arca de tres llaves que contenía el dinero de las rentas y los documentos del colegio. Sus funciones eran la gestión económica, el nombramiento de los colegiales y el de los maestros de Artes y Teología. Después (1650 y 1657) apareció el “juez protector”, un delegado del Consejo de Castilla del que era miembro, que sin intervenir en lo económico ni en lo docente, lo representaba en contenciosos y recibía quejas y peticiones¹⁰⁷.

La falta de una organización jerarquizada, a diferencia de los demás colegios dirigidos por jesuitas¹⁰⁸, motivó los reiterados incidentes, aunque también los había en otros colegios complutenses como el de Málaga o el propio San Ildefonso¹⁰⁹. Pero las dificultades económicas fueron el asunto más grave, hasta el punto de que el rey Carlos III hubo de tomarlo bajo su protección, confirmando la asignación anual de 25.000 reales –en realidad redujo 2.000 reales de la asignación anterior– y reservándose el nombramiento del rector.

Una Real Cédula de 1769 supuso la primera amenaza para la estabilidad del San Jorge con el intento de unirlo al Colegio de Escoceses de Madrid –administrado por jesuitas– debido al escaso número de alumnos de esta nación, que en adelante ingresarían en Alcalá; pero si su número fuese mayor se cerraría el de irlandeses uniéndolo al de Salamanca. Francisco O'Lean, rector en esos años, se esforzó en aumentar el número de estudiantes irlandeses para garantizar la permanencia del colegio, a la vez que John Geddes, superior del de escoceses, pedía la anulación del decreto aduciendo entre otras cosas que las iglesias de Irlanda, Escocia e Inglaterra eran totalmente independientes y que sería difícil mantener la armonía entre los estudiantes. La unión fue disuelta por Real Decreto en 1771 y los escoceses enviados al Colegio de Valladolid. Sin embargo sí fueron cerrados Sevilla en 1768 y Santiago de Compostela en 1769.

El Colegio de Irlandeses de Alcalá continuó unos años más en decadencia, hasta su anexión al de Salamanca en 1785. Un nuevo decreto nombró a Guillermo Birmingham rector de la Universidad de Salamanca y Visitador Real de los colegios de irlandeses en la Península “para reformatarlos y restaurar la buena disciplina y estudios”, además de prohibir que se aceptasen más estudiantes en el de Alcalá. Su último rector, Patrick MacGuinness, desoyó el cierre ordenado en 1778 y, junto al único estudiante Eugenio MacMahon¹¹⁰, se encerró en el edificio y no quiso entregar las llaves a Patrick Curtis, rector de Salamanca sucesor de Birmingham. El encierro

¹⁰⁷ ARNAIZ, María José; SANCHO, José Luis (1985), p. 65.

¹⁰⁸ “Admired for the energy and efficiency with they ran their colleges and the good discipline that they maintained there, many bishops in the late sixteenth and seventeenth centuries handed over the care of their seminary to de Society [of Jesus], even if it was a moot point whether institutions set up to train secular priests should be run by regulars. Not surprisingly, many of the missionary colleges were under their control”. BROCKLISS, Laurence W.B. “The Irish colleges on the continent and the creation of an educated clergy”. En: O'CONNOR, Thomas & Mary Ann Lyons, eds. (2010), pp. 142-65.

¹⁰⁹ RECIO MORALES, Óscar (2004), p. 163.

¹¹⁰ Jacobo Crow, Jacobo Hughes and Domingo Lombard, 1781, were refused because they lacked documentation or testimonials. It is worthy of note, that a seventh candidate, Eugenio MacMahon, considered at the same time as the two last named candidates, was accepted not only because his papers were in order, and included a letter from the Archbishop of Armagh, but because of the “...the merits of his uncle, Lieutenant-General Felix O'Neill, Governor of Gerona”. Eugene MacMahon's mother was a sister of the Lt. General and one of the O'Neills of the Fewes. O'CONNELL, Patricia. “The Rectors and Students of the Irish College at Alcalá de Henares, Spain 1649-1785”, *Seanchas Ardmhacha: Journal of the Armagh Diocesan Historical Society*, Vol. 17, No.1 (1996-97), p. 88.

duró diez días hasta la llegada del alcalde, juez y alguaciles¹¹¹ el 6 de octubre de 1785, cuando los rebeldes entregaron las llaves y bienes del colegio; después se hizo inventario, revisión de cuentas y se tasó el edificio para su venta. A Salamanca fueron enviadas las rentas que quedaban y su escaso patrimonio, compuesto por unos pocos cuadros, muebles, ornamentos litúrgicos, libros y documentos. En 1951 se cerró finalmente el colegio salmantino y fueron trasladadas sus pertenencias al Seminario de Saint Patrick en Maynooth.

San Jorge de Alcalá envió entre trescientos y cuatrocientos sacerdotes a Irlanda¹¹², entre ellos Thomas O'Beirne, obispo de Ardagh; Miguel O'Gara, arzobispo de Tuam; Andrew Campbell, obispo de Kilmore; y Melchor Burke, posiblemente obispo de Kilmacduagh¹¹³.

La supresión de los colegios irlandeses españoles fue consecuencia de la política educativa de los monarcas ilustrados, que buscó la centralización y secularización de la universidad. Sucesivas reales cédulas las sometieron al control del gobierno, al igual que a los seminarios conciliares¹¹⁴ y la *Pragmática sanción* de 1767 expulsó a la Compañía de Jesús que había dirigido todos los colegios de irlandeses peninsulares excepto Alcalá¹¹⁵.

6. CONCLUSIONES

La creación de la red de colegios-seminario irlandeses en Europa continental debe ser comprendida teniendo en cuenta varios factores coadyuvantes: los cambios establecidos por el Concilio de Trento sobre la formación de los sacerdotes, la prohibición de centros de enseñanza católicos en el territorio de la Corona inglesa y el fuerte impulso que la Compañía de Jesús imprimió al sector educativo en todos sus niveles.

Los colegios se integraron en una gran estructura que podríamos denominar “gobierno católico irlandés en el exilio”, iniciado con la Huída de los condes, con funciones semejantes a legaciones diplomáticas y compuesto además por la Misión de Irlanda, por los militares irlandeses que se alistaron en el ejército español, por las casas comerciales que ejercían como consulados mientras los clérigos regulares y seculares dirigían en la corte diferentes grupos de presión. En esta organización los colegios sirvieron como seminarios¹¹⁶ adscritos a las principales universidades de la Monarquía Hispánica, además de residencias universitarias, facultades, internados y residencia de paso para religiosos. Fueron parte de la *natio católica*, formaron a religiosos que educaron después a miles de profesionales y actuaron como centros políticos y sociales para exiliados¹¹⁷. La red fue un instrumento más de la Misión de Irlanda encargada de apoyar de forma institucional a la Iglesia Católica en la isla y un ámbito de poder jesuítico en la lucha por áreas de influencia entre las distintas órdenes religiosas.

¹¹¹ RECIO MORALES, Óscar, en: GUTIÉRREZ TORRECILLA, Luis Miguel; CASADO ARBONIÉS, M.; BALLESTEROS TORRES, P. (eds.) *Profesores y estudiantes. Biografía colectiva de la Universidad de Alcalá (1508-1836)*. Alcalá: Universidad, 2013, p. 397.

¹¹² Cálculos de Patricia O'Connell (1997), p. 18.

¹¹³ RECIO MORALES, Óscar (2004), p. 187.

¹¹⁴ DELGADO CRIADO, Buenaventura (ed.). *Historia de la educación en España y América. [Vol. 3] La educación en la España contemporánea (1789-1975)*. Madrid: Ediciones SM - Fundación Santa María, 1994, p. 76.

¹¹⁵ Lo que dio a la Compañía gran influencia sobre la formación del clero de la contrarreforma y permitió la coordinación entre los diferentes centros, e incluso cierta especialización: por ejemplo Santiago se convirtió en un centro para estudios de filosofía; dos años allí y los colegiales iban a Salamanca para estudiar cánones y ser ordenados. O'CONNOR, Thomas (2001), p. 112.

¹¹⁶ Sobre los modelos de colegio y seminario ver CASADO ARBONIÉS, Manuel, “Los colegios menores seculares de patronato eclesiástico de la Universidad de Alcalá: líneas de investigación”. En: RODRÍGUEZ-SAN PEDRO, Luis y POLO RODRÍGUEZ, Juan Luis (eds.), *Universidades clásicas de la Europa mediterránea: Bolonia, Coímbra y Alcalá. Miscelánea Alfonso IX, 2005*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2006, pp. 215-216.

¹¹⁷ O'CONNOR, Thomas (2001), p. 119.

Vistos en perspectiva, los colegios fueron el comienzo de la reforma católica en Irlanda y sirvieron para la reorganización después de 1610.¹¹⁸ Se ha señalado a Irlanda como el único país de Europa en el que la Contrarreforma triunfó contra la voluntad de su jefe de Estado, lo que ocurrió gracias al apoyo español¹¹⁹. Finalmente la supresión de la Compañía de Jesús en 1773 -ya habían sido expulsados de Portugal en 1758, de Francia en 1763 y de España en 1767-, la Revolución Francesa en 1789 y la fundación de Maynooth en 1795 eliminaron las razones para la existencia de los colegios. Con ello la formación sacerdotal se estandarizó y perdió parte de la internacionalización que había caracterizado al clero irlandés¹²⁰.

Para la Universidad de Alcalá el colegio de San Jorge Mártir aportó cierto grado de cosmopolitismo y fomentó su relación con otras universidades peninsulares, gracias a la movilidad de los estudiantes entre los diferentes colegios. El de Alcalá presentó varias peculiaridades: fue el último en fundarse, el único no dirigido por los jesuitas y el único cuyo edificio original ha sobrevivido, convertido actualmente en un centro de la Universidad de Alcalá para la enseñanza de español a extranjeros. La especial relación de Irlanda con Alcalá de Henares ha continuado a través de los programas Erasmus que llenan sus calles de estudiantes irlandeses –una media de veinte alumnos por curso¹²¹– herederos directos de los colegiales del San Jorge, a los que hay que sumar numerosos profesores irlandeses del British Council y de los institutos con programa bilingüe.

El mito milesio y las raíces celtas de España e Irlanda fueron utilizados para reforzar los antiguos vínculos creados a través del comercio y la pesca, en una campaña de propaganda destinada a recabar apoyos para terminar con el dominio inglés en la isla y a facilitar la integración de los irlandeses exiliados en los territorios españoles. La hostilidad de España e Irlanda hacia Inglaterra, su compartida y mayoritaria fe católica, una endémica tendencia migratoria, la experiencia del terrorismo en el siglo XX, su pertenencia al grupo de países semiperiféricos¹²² y el tardío pero potente crecimiento de los años noventa, en ambos casos basado en la construcción y la obra pública, son factores más que suficientes para explicar el entendimiento espontáneo, casi natural, que existe entre los dos países. Coinciden incluso en la rápida respuesta a la crisis económica de la primera década del siglo XXI –analizada en detalle en esta publicación–, que han sido los primeros en controlar y de nuevo a mediados de 2015 se sitúan entre los países con mayor crecimiento.

España e Irlanda comparten una larga historia que nos permite, en un ejercicio de imaginación, hermanar a los héroes del romancero con los de las sagas, Bernardo del Carpio y Mío Cid luchando al lado de Mil de España y Cuchulain.

7. BIBLIOGRAFÍA¹²³

- ARNÁIZ, María José; SANCHO, José Luis. *El Colegio de los Irlandeses*. Alcalá de Henares: Fundación Colegio del Rey, 1985.

¹¹⁸ O'CONNOR, Thomas. "Irish Migration to Spain and the formation of an Irish College Network, 1589-1800". En: *The Sea in European History*, ed. by Luc François and Ann K. Isaacs. (Clio's Workshop; 1), Pisa: Plus & Università di Pisa, 2001, p. 111.

¹¹⁹ RECIO MORALES, Óscar (1996), p. 218

¹²⁰ "An international education displayed an identification with something larger than what was merely local, as well as proving a certain level of economic capacity beyond the reach of the vast majority of the general population". O'NEILL, Ciaran. *Catholics of Consequence: Transnational Education, Social Mobility, and the Irish Catholic Elite 1850-1900*. Oxford University Press, 2014, p. 5. Ver también TANNER, Op. cit, pp. 107 y sig.

¹²¹ El número de estudiantes de Irlanda en Alcalá sólo es superado por países con una población diez veces mayor (Francia, Italia, Polonia y Reino Unido): 122 Alumnos irlandeses en Alcalá y 124 alcafaínos en universidades irlandesas entre 2008/2013. Fuente: Servicio de Relaciones Internacionales, Universidad de Alcalá.

¹²² PEILLON, Michel (1994), Op. cit. p. 184.

¹²³ Por razones de espacio se incluyen solamente obras publicadas desde 1985, año del primer trabajo centrado en el Colegio de Irlandeses de Alcalá de Henares por M. J. Arnaiz y J. L. Sancho.

- BUNES IBARRA, Miguel Ángel de; GARCÍA GARCÍA, Bernardo J., GARCÍA HERNÁN, Enrique; RECIO MORALES, Óscar. *Irlanda y la monarquía hispánica. Kinsale 1601-2001: guerra, política, exilio y religión*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá-CSIC, 2002.
- DOWNEY, Declan M.; CRESPO MACLENNAN, Julio (eds.). *Spanish-Irish relations through the ages. International Symposium on Spanish-Irish Relations through the ages, celebrado en 2004 en Salamanca*. Dublin: Four Courts Press, 2008.
- GARCÍA HERNÁN, Enrique; MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. *La cuestión irlandesa en la política internacional de Felipe II*. Madrid: Universidad Complutense, 2005.
- GARCÍA HERNÁN, Enrique; RECIO MORALES, Óscar (coords.). *Extranjeros en el ejército: militares irlandeses en la sociedad española, 1580-1818*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2007.
- GARCÍA HERNÁN, Enrique; RECIO MORALES, Óscar. “Extranjeros en la corte: los irlandeses”. En: J. MARTÍNEZ MILLÁN, M. A. VISCEGLIA (eds), *La Monarquía de Felipe III. Vol. IV: Los Reinos*. Madrid: Fundación Mapfre, 2008.
- GARCÍA HERNÁN, Enrique. *Ireland and Spain during the Reign of Philip II*. Dublin: Four Courts Press, 2009.
- GARCÍA HERNÁN, Enrique; PÉREZ TOSTADO, Igor (eds.). *Irlanda y el Atlántico Ibérico: movilidad, participación e intercambio cultural*. Valencia: Albatros, 2010.
- GARCÍA HERNÁN, Enrique; RECIO MORALES, Óscar (coords.). *Redes de nación y espacios de poder: la comunidad irlandesa en España y la América española, 1600-1825*. Valencia: Albatros, 2012.
- GARCÍA HERNÁN, Enrique. *The Battle of Kinsale. Study and documents from the Spanish Archives*. Valencia, Albatros -Ministerio de Defensa, 2013.
- MESA GALLEGO, Eduardo. *The Irish in the Spanish Armies in the Seventeenth Century*. Suffolk, UK: The Boydell Press, 2014.
- O’CONNELL, Patricia. *The Irish College at Alcalá de Henares, 1649-1785*. Dublin: Four Courts Press, 1997.
- O’CONNOR, Thomas & Mary Ann LYONS (eds.). *Irish Migrants in Europe after Kinsale, 1602-1820*. Dublin: Four Courts Press, 2003.
- O’CONNOR, Thomas (ed.). *The Irish in Europe 1580-1815*. [Dublin]: Four Courts Press, 2001, reed. 2006.
- O’CONNOR, Thomas & Mary Ann LYONS (eds.). *Irish Communities in Early Modern Europe*. Dublin: Four Courts Press, 2006.
- O’CONNOR, Thomas & Mary Ann LYONS (eds.). *The Ulster Earls and Baroque Europe*. Dublin: Four Courts Press, 2010.
- PEDRUELO MARTÍN, Eduardo y Julia RODRÍGUEZ DE DIEGO (coords.). *Los irlandeses y la Monarquía Hispánica (1529-1800): vínculos en espacio y tiempo* [catálogo de la exposición organizada por el] Archivo General de Simancas. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012.
- PÉREZ TOSTADO, Igor. *Irish Influence at the Court of Spain in the Seventeenth Century*. Dublin: Four Courts Press, 2008.
- RECIO MORALES, Óscar. “The Irish College of Alcalá de Henares (1630-1785) from an European Perspective. A Guideline to the Irish Colleges on the Continent: A Counter-Reformation Cultural Consequence”. *Indagación, Revista de Historia y Arte*, 1996, n. 2, pp. 197-228.
- RECIO MORALES, Óscar. La anexión del Real Colegio de San Jorge al Colegio de San Patricio de Salamanca (1778-1785): La pérdida de una institución educativa irlandesa para la Universidad y ciudad de Alcalá. En: *Anales Complutenses* (Institución de Estudios Complutenses, Alcalá de Henares). Volumen IX 1997, pp. 197-213.
- RECIO MORALES, Óscar. “Not only seminaries: the political role of the Irish Colleges in XVII Century Spain”. *History Ireland*, v. 9, n° 3, Autum 2001, pp. 48-52.
- RECIO MORALES, Óscar. *El socorro de Irlanda en 1601 y la contribución del ejército a la integración social de los irlandeses en España*. [Madrid]: Ministerio de Defensa, 2002.
- RECIO MORALES, Óscar. “El pensamiento político irlandés en la España del XVII”. *Chronica Nova*, 29, 2002, pp. 245-275.

- RECIO MORALES, Óscar. *España y la pérdida del Ulster: Irlanda en la estrategia política de la Monarquía Hispánica (1602-1649)*, Madrid: Laberinto, 2003.
- RECIO MORALES, Óscar. *Irlanda en Alcalá: la comunidad irlandesa en la Universidad de Alcalá y su proyección europea, 1579-1785*. Alcalá de Henares: Fundación Colegio del Rey, 2004.
- RECIO MORALES, Óscar. *La presencia irlandesa en los ejércitos de la monarquía hispánica, 1580-1818 = The Irish military presence in the Spanish Armies, 1580-1818* [Base de datos]. Madrid: Ministerio de Defensa, 2007.
- RECIO MORALES, Óscar. "When merit alone is not enough: Money as a 'parallel route' for Irish military advancement in Spain". *Irish Migration Studies in Latin America*, 5:2 (July 2007), pp. 121-124.
- RECIO MORALES, Óscar. *Ireland and the Spanish Empire, 1600-1815*. Four Courts Press, 2010.
- STRADLING, Robert A. *The Spanish Monarchy and Irish Mercenaries: the Wild Geese in Spain 1618-68*. Dublin: Irish Academic Press, 1994.
- STRADLING, Robert A. *The Irish and the Spanish Civil War, 1936-1939*, Manchester: Mandolin, 1999.
- VALLADARES, Rafael. "¿Un reino para la monarquía? Felipe IV, Irlanda y la guerra civil inglesa, 1641-1649". *Studia Historica. Historia moderna*, 15, 1996, pp. 259-276.
- VILLAR GARCÍA, M. B. (coord.) *La Emigración Irlandesa en el Siglo XVIII*, Málaga: Universidad de Málaga, 2000.

**ANNE MARIE GARVEY, SANTIAGO B. GUTIÉRREZ MARTÍNEZ,
MARÍA VICTORIA JIMÉNEZ MARTÍNEZ, J. EDUARDO LÓPEZ AHUMADA,
SARA H. OTAL FRANCO, JOSÉ MANUEL DEL VALLE VILLAR**

Crisis financiera y Derecho Social en Irlanda

Dirección:

**ANNE MARIE GARVEY
J. EDUARDO LÓPEZ AHUMADA**

Esta monografía estudia las soluciones planteadas por las Instituciones Comunitarias a raíz de la crisis económica y financiera, que ha afectado a Irlanda, y cuyas medidas se han propuesto igualmente a otros Estados europeos como Grecia, España, Italia y Portugal. Debido a las vicisitudes económicas las autoridades comunitarias están formulando en los últimos años a los Estados miembros de la Unión la necesidad de aplicar cambios estructurales.

El lector podrá repasar con este libro los efectos de las medidas de ajuste financiero y sociolaborales impulsadas por las instituciones internacionales como el FMI y la OCDE. Dichos organismos demandan una mayor flexibilidad de las economías nacionales con el fin de propiciar una mayor productividad y competitividad de la zona euro frente a los países emergentes a escala internacional. La oportunidad y la idoneidad de los ajustes se encuentran en permanente situación de debate y se trata de una práctica novedosa que pone en cuestión el propio proceso de armonización de las economías y los sistemas jurídicos europeos.

La crisis en España ha fomentado la investigación sobre otras economías europeas con situaciones similares, siendo un caso de referencia el ejemplo irlandés. Después de un crecimiento económico muy importante, Irlanda entró en recesión debido a una burbuja inmobiliaria y a las imprudencias del sector financiero. Las medidas de respuesta han tenido naturaleza financiera como medio para reactivar la economía, siendo especialmente importante el programa del gobierno de Irlanda de ayuda a las entidades bancarias ante la falta de liquidez. Asimismo, se analiza la solución jurídica propuesta en el sistema jurídico irlandés para tratar la especial situación del deudor hipotecario. También se destacan los cambios producidos en el sistema irlandés de relaciones laborales y protección social. Sin duda, muchas de las medidas adoptadas por Irlanda a instancia de la Unión Europea pueden ser objeto de contraste reflexivo respecto de los ajustes aplicados en España.

El presente libro ha sido realizado por un grupo multidisciplinar de investigación de la Universidad de Alcalá. El equipo ha analizado la proyección de las reformas estructurales de la Unión Europea sobre los países europeos especialmente afectados por el proceso de recesión económica.

