

## LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo

El año 2016 se ha caracterizado por un conjunto de hechos de carácter político que han condicionado el quehacer del funcionamiento de la Unión Europea (UE) y que, por su importancia, continuarán influyendo y subordinando la actuación de la UE en el futuro mediano. En cambio, la actividad de la UE en el ámbito legislativo ha sido poco relevante, y no se han adoptado actuaciones normativas de importancia. Ello no obstante merece la pena resaltar algunos logros en diferentes sectores materiales.

I.— En primer lugar se debe mencionar las consecuencias del resultado del referéndum convocado por el Gobierno británico sobre la permanencia del Reino Unido en la UE. La pregunta que se formuló a los votantes fue muy clara y directa: ¿Debe el Reino Unido continuar siendo miembro de la Unión Europea o debe dejar la Unión Europea? Y las dos posibles respuestas tampoco dejaban duda: Continuar siendo miembro de la Unión Europea (*Remain a member of the European Union*)/Dejar la Unión Europea (*Leave the European Union*).

El 23 de junio se celebró la consulta que arrojó el siguiente resultado: ejercieron su derecho el 72,2% del censo electoral, de los cuales el 51,9% (17.410.742 votos) a favor de la retirada del Reino Unido y el 48,1% (16.141.241 votos) en apoyo del mantenimiento del estatus de miembro. La distribución de los resultados fue heterogénea ya que el *Leave* triunfó en Gales (53,4%) e Inglaterra (52,5%, si bien el área metropolitana de Londres se mantuvo mayoritariamente a favor del *Remain*) y en cambio el votante a favor de continuar en la UE fue predominante en Escocia (62%), Irlanda del Norte (55,8%) y Gibraltar (95,1%).

Este resultado fue el primer paso que permite al Gobierno Británico acometer el procedimiento de retirada previsto en el art. 50 TUE. El Parlamento Británico ha continuado la vía autorizando, el 9 de febrero de 2017 y por una mayoría de 494 votos a favor y 122 en contra, al Gobierno la activación del mecanismo que le desligue de la UE. Esta votación tuvo lugar después de que la Supreme Court, mediante sentencia del 24 de enero de 2017, ratificara la decisión de la High Court de 3 de noviembre de 2016 y fallara en contra del Gobierno, obligándole a contar con la autorización del Parlamento británico para poder iniciar la retirada de la UE y notificar al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE.

Al respecto cabe señalar que el art. 50 TUE dispone que una vez el Gobierno británico notifique al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE, se inicia un plazo de dos años a cuya finalización se hará efectiva la retirada británica. Este lapso de tiempo podría modificarse en dos situaciones. El primer escenario que permitiría ampliar el término de dos años es que el Consejo Europeo, por

unanimidad, y en connivencia con el Reino Unido, acordasen una ampliación del plazo. Ello implicaría que, dada la complejidad de las negociaciones, todas las partes en liza acordasen darse una prórroga para consensuar las condiciones de la retirada. La segunda posibilidad consistiría en la entrada en vigor, durante el período de dos años, del acuerdo internacional que debe regular la retirada británica.

II.— El flujo masivo de personas provenientes de zonas de conflicto con destino a la Unión Europea ha continuado durante este año, y se han mantenido las dificultades para cruzar la frontera exterior. El acuerdo de la UE con Turquía ha provocado un desplazamiento de los movimientos migratorios. El incremento de los obstáculos en el cruce de las fronteras exteriores por el Mediterráneo Oriental ha provocado un desplazamiento de las corrientes migratorias hacia el Mediterráneo Central, y en especial desde el territorio de Libia.

En efecto, el 18 de marzo tuvo lugar una Declaración UE-Turquía en donde se reafirmó el compromiso de ambas partes con la aplicación del Plan de Acción Conjunto que se puso en marcha el 29 de noviembre de 2015. En la mencionada Declaración se convino poner término a la migración irregular desde Turquía a la UE. Para lograr este objetivo se acordaron una serie de líneas de actuación, de las que se destacan las siguientes:

- Desde el 20 de marzo, todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas serán retornados a Turquía. Al respecto, los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente, los que no lo soliciten o su solicitud se considere infundada o inadmisibles de conformidad con la normativa comunitaria son retornados a Turquía. Los gastos de las operaciones de retorno de migrantes irregulares corren a cargo de la UE.

- Por cada nacional sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas, y dando prioridad a los migrantes que no hayan entrado o intentado entrar previamente de manera irregular a la UE. El reasentamiento se debía realizar en un primer momento mediante el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados en las Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 20 de julio de 2015, donde los países europeos, teóricamente, se constriñeron a asumir el reasentamiento de 18.000 personas, que fue posteriormente ampliado hasta alcanzar el límite de 54.000 personas (siempre y cuando el número de retornos no sobrepase tal cifra). La efectividad de estas medidas ha sido muy reducida, ya que algunos Estados se han mostrado muy reacios a aceptar el reasentamiento del número las personas asignadas.

- Turquía ha de tomar todas las medidas que se estimen necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración irregular desde Turquía a la UE y cooperará a tal efecto con los Estados vecinos, así como con la UE. La efectividad de estas acciones ha comportado que durante el

año 2016 se haya producido un traslado relevante de los movimientos migratorios desde el Mediterráneo Oriental al Mediterráneo Central

– La UE se compromete al desembolso de 6.000 millones de euros al denominado Mecanismo para los refugiados en Turquía garantizando la financiación de proyectos destinados a personas bajo protección temporal, en especial, en el ámbito de la salud, la educación, las infraestructuras, la alimentación...

**III.**– En tercer lugar la crisis financiera se ha prolongado, a diferentes niveles, durante este curso. En este sentido, desde el punto de vista macroeconómico se ha de contrastar que algunos Estados miembros continúan con serias dificultades para alcanzar el nivel de déficit público exigido a los países que forman parte de la eurozona. Durante el año 2016 los problemas para reducir el déficit público han continuado en España y Portugal que fueron advertidos mediante sendas Decisiones. Así, en el supuesto de Portugal, el Consejo adoptó la Decisión 2016/1230 de 12 de julio donde se expresaba que a finales de 2015 no había tomado las medidas oportunas para reducir el déficit público en los términos y plazos que se había comprometido mediante la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013. Del mismo modo, y en la misma fecha, España también fue destinataria de la Decisión del Consejo 2016/1222 donde se expresaba que España no había tomado medidas eficaces para reducir el déficit público, y en consecuencia no había alcanzado el objetivo intermedio de déficit global en 2015, no previéndose, como así ha sido, que pusiera fin a su déficit excesivo en 2016. El esfuerzo fiscal, expresa el Consejo, queda muy por debajo de las recomendaciones del Consejo ya que la política presupuestaria en 2015 fue expansiva.

De otro lado se debe subrayar el excesivo riesgo que han asumido algunas entidades financieras que han puesto en peligro la estabilidad financiera de la Unión Económica y Monetaria. Al respecto, son relevantes los problemas planteados por las dificultades suscitadas en Monti Pascchi di Siena (MPS) que es la tercera entidad financiera más importante de Italia, así como la opción elegida para paliar sus necesidades de capital. MPS suspendió las pruebas de solvencia del BCE en julio y no obtuvo el capital necesario para realizar con éxito una ampliación de capital.

En este contexto, el 21 de diciembre, el Parlamento italiano autorizó un incremento del gasto público de un máximo 20.000 millones de euros para proveer capital en apoyo de las entidades financieras italianas; esta ayuda se justificaba por las circunstancias y por el carácter extraordinario de la situación y para preservar la estabilidad financiera. El 23 de diciembre el Gobierno italiano creó un fondo de un montante máximo de 20.000 millones de euros con el objetivo de ayudar a sus entidades bancarias, la finalidad era socorrer a aquéllas que necesitaban una inyección de capital y que eran incapaces de obtenerla por sí solas. Una buena parte de la cantidad acordada, unos 8.800 millones de euros, fueron inyectados al MPS para cubrir sus necesidades de capital.

Conviene mencionar que el MPS forma parte de las entidades financieras que son tuteladas por el Mecanismo Único de Supervisión y que pudo ser financiado por las autoridades italianas porque éstas alegaron la excepción prevista

en el art. 32.4 de la Directiva 2014/59 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Esta disposición autoriza la ayuda financiera pública extraordinaria a una entidad bancaria a fin de evitar o solventar perturbaciones graves de la economía de un Estado miembro y preservar la estabilidad financiera.

**IV.**— La importancia de algunas decisiones jurisprudenciales del Tribunal de Justicia de la UE que, en respuestas a sendas cuestiones prejudiciales, ha condicionado de forma decisiva determinados ámbitos de las políticas domésticas españolas. En principio dos son los espacios donde esta repercusión ha sido muy relevante: en el sector de las hipotecas y respecto a la legalidad de algunas cláusulas incluidas en los contratos que podrían considerarse abusivas, cuya decisión fue fallada en 2013 y por la subsiguiente cuestión relativa a si estas cláusulas declaradas ilegales debían ser retroactivas o debían satisfacerse desde el momento de la constatación del incumplimiento por el TJUE. La segunda cuestión es en relación a la incompatibilidad de la legislación española con el derecho comunitario al formular condiciones de trabajo diferentes entre los trabajadores indefinidos y los de duración determinada.

En efecto, el 14 de marzo de 2013 el TJUE emitió una resolución judicial donde se declaraba que la legislación española era incompatible con la Directiva 93/13 del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Desde esta fecha el Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones y ha determinado, por ejemplo, que la regulación española sobre las denominadas cláusulas suelo, y cláusulas de vencimiento anticipado eran contrarias a la normativa comunitaria; o que la legislación española incumplía el derecho comunitario cuando no permitía que los jueces competentes para apreciar el carácter abusivo de una cláusula tuviesen la potestad para adoptar medidas cautelares, entre ellas, en particular, la suspensión del procedimiento de ejecución hipoteca...

La última de estas decisiones judiciales del TJUE se ha emitido el 21 de diciembre (asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 y C-308/15). En este caso el TJUE ha declarado que la jurisprudencia española que limitaba en el tiempo los efectos restitutorios vinculados a la declaración del carácter abusivo de una cláusula contenida en un contrato celebrado con un consumidor por un profesional que limitaba en el tiempo exclusivamente a las cantidades pagadas indebidamente en aplicación de tal cláusula con posterioridad al pronunciamiento de la resolución judicial mediante la que se declaró el carácter abusivo de la cláusula en cuestión es contraria a la normativa comunitaria.

**V.**— En segundo término el TJUE se ha pronunciado respecto al principio de no discriminación entre los trabajadores interinos y los trabajadores indefinidos en el momento del despido y las indemnizaciones a las que tienen derecho. En efecto, el 14 de septiembre, el TJUE dictó varias sentencias sobre el tema, entre ellas, la que resolvía la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en un litigio planteado entre Ana de Diego Porras y el Mi-

nisterio de Defensa (asunto C-596/14). La Sra. De Diego había trabajado como secretaria interina durante nueve años en el Ministerio de Defensa, su contrato finalizó sin indemnización, cuando se revocó la dispensa de trabajo concedida a la titular de la plaza y ésta se incorporó al puesto de trabajo. Cabe recordar que el Estatuto de los Trabajadores (art. 49) declara la exclusión de los contratos de interinidad y los formativos a recibir una indemnización a su finalización (tal y como se prevé en el art. 49 del Estatuto de los Trabajadores).

En este caso se planteaba la interpretación de la Directiva comunitaria 1999/70 de 28 de junio de 1999 que incluye un Acuerdo Marco Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada celebrado el 18 de marzo de 1999. En las disposiciones del citado Acuerdo Marco se prevé la aplicación del principio de no discriminación en las condiciones del trabajo entre los trabajadores fijos y los trabajadores de duración determinada. Al respecto el TJUE considera que la expresión condiciones de trabajo incluye: la indemnización que un empresario está obligado a abonar a un trabajador por razón de la finalización de su contrato de trabajo de duración determinada. Y además declara que: una legislación laboral interna que “deniega cualquier indemnización por finalización de contrato al trabajador con contrato de interinidad, mientras que permite la concesión de tal indemnización, en particular, a los trabajadores fijos comparables es contraria a la normativa comunitaria. El mero hecho de que este trabajador haya prestado sus servicios en virtud de un contrato de interinidad no puede constituir una razón objetiva que permita justificar la negativa a que dicho trabajador tenga derecho a la mencionada indemnización”.

**VI.-** Respecto al desarrollo normativo debe acentuarse la actuación de las instituciones comunitarias en el ámbito de la consecución del espacio de libertad, seguridad y justicia. En concreto se debe señalar la adopción, el 9 de marzo, del Reglamento 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) y que deroga al Reglamento 562/2006. El nuevo Reglamento codifica las sucesivas modificaciones que, gradualmente, se han incorporado al Reglamento de 2006, a los efectos de dotarlas de mayor claridad y racionalidad. Cabe recordar que este acto normativo dispone la ausencia de controles fronterizos de las personas que crucen las fronteras interiores de los Estados miembros de la UE y para ello establece las normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados de la UE. Ello no obstante, como es conocido, los Estados miembros en situaciones debidamente justificadas pueden restaurar, temporalmente, los controles fronterizos interestatales. La denominada crisis de los refugiados ha producido que algunos de los países que forman parte del espacio Schengen hayan reinstaurado los controles fronterizos cuando se cruzan algunas fronteras interiores.

En este sentido el 12 de mayo, el Consejo aprobó su Decisión de Ejecución 2016/894 por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen. Así se preveía

que durante un período de seis meses, a contar desde la fecha de la aprobación de la Decisión, Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega deben mantener controles fronterizos temporales en algunos puestos fronterizos; en concreto: Austria, en las fronteras terrestres con Hungría y con Eslovenia; Alemania, en la frontera terrestre con Austria; Dinamarca, en los puertos daneses con enlaces de transbordadores a Alemania y en la frontera terrestre con Alemania; Suecia, en los puertos suecos en la región policial meridional y occidental, y en el puente de Öresund; y Noruega, en los puertos noruegos con enlaces de transbordadores a Dinamarca, Alemania y Suecia.

Asimismo cabe señalar la publicación de varios acuerdos internacionales celebrados por la UE y terceros Estados a los efectos de facilitar la concesión de visados de corta duración. Tal es el caso de las Islas Marshall (Decisión 2016/1363 del Consejo, de 24 de junio), Tuvalu (Decisión 2016/1342 del Consejo, de 24 de junio), Dominica (Decisión 2016/269 del Consejo, de 12 de febrero), Santa Lucía (Decisión (UE) 2016/268 del Consejo, de 12 de febrero), Trinidad y Tobago (Decisión 2016/275 del Consejo, de 12 de febrero), Emiratos Árabes Unidos (Decisión 2016/267 del Consejo, de 12 de febrero), Samoa (Decisión 2016/274 del Consejo, de 12 de febrero), Timor Oriental (Decisión 2016/273 del Consejo, de 12) y Vanuatu (Decisión 2016/272 del Consejo, de 12 de febrero).

**VII.**— Dentro de la consecución del espacio de libertad seguridad y justicia, y en el ámbito de la cooperación judicial de carácter penal, conviene destacar la aprobación, el 11 de mayo, de la Directiva 2016/800 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales. El propósito de este acto reside en establecer garantías procesales para que los menores de 18 años, sospechosos o acusados en procesos penales puedan comprender y seguir dichos procesos, a fin de permitirles ejercer su derecho a un juicio justo, prevenir su reincidencia y fomentar su inserción social. Esta protección se amplía a los sospechosos o acusados en procesos penales y a las personas buscadas que fueran menores en el momento en que quedaron sujetas a dichos procesos, pero hayan alcanzado posteriormente la edad de 18 años.

En este orden de cosas se debe subrayar que el 9 de marzo, el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron la Directiva 2016/343 por la que se refuerzan en el proceso penal (excluyendo a los procedimientos civiles y a los administrativos, incluso los que pueden dar lugar a sanciones), determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio. En este acto se pretende establecer unas normas mínimas comunes relativas a determinados aspectos de la presunción de inocencia y al derecho a estar presente en el juicio y avanzar en facilitar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal.

Asimismo, el 27 de abril se suscribió la Directiva 2016/680 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecu-

ción de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos. La Directiva pretende facilitar la libre circulación de datos personales entre las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y la prevención frente a las amenazas para la seguridad pública en el seno de la Unión y la transferencia de estos datos personales a terceros países y organizaciones internacionales, al tiempo que se garantiza, simultáneamente, un alto nivel de protección de los datos personales.