



DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA

Especialidad en Derecho

EL PAPEL DEL CONSEJO EUROPEO EN LA CRISIS ECONÓMICA Y EL MODELO SOCIAL EUROPEO

Olga Calatrava Lesmes

Director: Carlos Vidal Prado

2018

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	7
1. INSTITUCIONES EUROPEAS. CONSEJO EUROPEO	13
1.1. Instituciones Europeas. Tratado de Lisboa	13
1.2. Consejo Europeo: creación, funciones, representantes, etc.....	25
1.3. Decisiones relevantes adoptadas por el Consejo Europeo a lo largo de su historia: Acta Única Europea, Tratado de la Unión Europea, Pacto de Estabilidad y Crecimiento y Banco Central Europeo.	39
2. SITUACIÓN ACTUAL DE EUROPA	45
2.1. Crisis económica europea. Diagnóstico y causas.	45
2.2. Crisis económica europea. Las medidas adoptadas.	47
2.3. El papel del Consejo Europeo en la crisis económica y su relación con el resto de instituciones europeas.	59
2.4. Análisis de las decisiones económicas adoptadas en los Consejos Europeos	65
3. ¿EL MODELO SOCIAL EUROPEO EN CUESTIÓN? MEDIDAS ADOPTADAS EN EL CONSEJO EUROPEO	99
3.1. La “cuestión social” y los distintos sistemas de protección social.	99
3.2. Evolución del Derecho social europeo y situación actual.....	111
3.3. El Tratado de Lisboa y el método abierto de coordinación	120
3.3.1. Antecedentes del MAC	123
3.3.2. El funcionamiento del MAC. Un nuevo instrumento de la política social.	128
3.3.3. Dualismo institucional	133
3.3.4. Partidarios y contrarios al MAC.....	138
3.3.5. Conclusión	142
3.4. Una muestra de la política social: la libre circulación de trabajadores, la protección de los trabajadores ante situaciones de insolvencia y una política de inmigración común.	143
3.4.1. Libre Circulación de Trabajadores	144
3.4.2. La protección de los Trabajadores asalariados ante las situaciones de insolvencia.....	146
3.4.3. Política comunitaria de inmigración	147

3.5. Un estudio del funcionamiento del modelo social en un caso concreto: análisis de las decisiones sociales adoptadas en los Consejos Europeos (junio 2012-diciembre 2017).....	152
3.5.1. Decisiones adoptadas en los diferentes Consejos Europeos (junio 2012-diciembre 2017).....	153
3.5.2. Conclusiones sobre los acuerdos adoptados en las reuniones del Consejo Europeo durante el periodo analizado.....	172
3.6. Modelo social europeo. ¿Un modelo fracasado?	174
3.7. El Pilar europeo de derechos sociales	182
4. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA CARTA SOCIAL EUROPEA.....	197
4.1. Introducción.....	197
4.2. La Carta social Europea. Debate sobre su adhesión.	199
4.3. El TJUE como actor de constitucionalidad	208
4.3.1. La jurisprudencia del TJUE y del TEDH en materia de igualdad de género	216
5. CONSECUENCIA SOCIALES DE LAS MEDIDAS DE GESTIÓN DE LA CRISIS.....	225
5.1. Introducción	225
5.2. Medidas de gestión de la crisis.....	227
5.3. Legitimidad de los nuevos mecanismos	229
5.4. Garantía de los derechos fundamentales	236
5.5. El Comité Europeo de Derechos Sociales. Decisiones relevantes. .	246
5.6. Los países rescatados en la UE: Grecia, Irlanda, España Portugal y Chipre.....	250
5.6.1. Grecia.....	250
5.6.2. Irlanda	253
5.6.3. España. Un rescate bancario.	255
5.6.4. Portugal	264
5.6.5. Chipre.....	274
5.7. Consecuencias sociales de los Memorandums.....	280
6. CONCLUSIONES	285
7. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA	297

INTRODUCCIÓN

Cuando finalicé mis estudios en el Máster en Unión Europea, no me resultó difícil decidirme por hacer mi tesis doctoral sobre el papel que tiene el Consejo Europeo en la crisis económica y el modelo social europeo. El motivo que me ha llevado a realizar este trabajo tiene su origen, por un lado, en la formación recibida en el Master mencionado, que cursé en la UNED, especialmente a lo largo de la elaboración del trabajo de fin de master sobre la Institución del Consejo Europeo; y por otro, en mi experiencia profesional, asesorando al Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados.

En este último ámbito, he tenido durante un largo periodo de tiempo que analizar las conclusiones de los Consejos Europeos. Después de cada reunión del Consejo Europeo, el Presidente del Gobierno tiene la obligación de acudir al pleno del Congreso de los Diputados para explicar los acuerdos allí alcanzados. En estos debates, el Presidente del Gobierno realiza una intervención inicial donde explica las principales decisiones acordadas por la unanimidad de los 28 jefes de Estado miembros de la UE, cómo afectan estas medidas a nuestro país y a sus ciudadanos; y luego cada grupo parlamentario plantea las cuestiones correspondientes, fijando su posición al respecto.

Por otro lado, tengo casi trece años de experiencia laboral asesorando al Grupo Parlamentario Popular en asuntos sociales. Por ello, consideré interesante añadir a mis conocimientos de política social, fundamentalmente de ámbito nacional, la perspectiva europea, y conocer, más en profundidad las políticas sociales desarrolladas por la Unión, su alcance y su efectividad. Y en particular, conocer e investigar, si las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo incidían en las políticas sociales o trataban fundamentalmente de temas económicos, si mejoraban las condiciones de vida de los ciudadanos europeos y si había una voluntad firme de avanzar hacia un modelo social europeo.

El Consejo Europeo es la institución más política de la Unión, donde se reúnen los jefes de Estado al menos cuatro veces año, una por cada estación del año, que son los llamados Consejos ordinarios; y además, existen los Consejos extraordinarios, que se reúnen ante situaciones de urgente necesidad como por ejemplo el reciente problema migratorio en las costas italianas y los refugiados procedentes de Siria.

En estos Consejos se han tomado decisiones muy importantes a lo largo de la historia de la Unión Europea, que afectan tanto a la construcción europea, como a cada uno de los Estados miembros. En esta reciente etapa de crisis económica, hemos visto cómo se han tomado decisiones relevantes para paliar algunas deficiencias que tenía la Unión, así como para aliviar la asfixia económica de algunos Estados miembros y, se han establecido nuevos controles que pretenden evitar la crisis como la que hemos vivido (o estamos viviendo todavía) en el futuro. Sin embargo, en el ámbito social se han adoptado escasas medidas, dando prioridad a la política económica.

Con este trabajo se trata de analizar el grado de importancia de las decisiones adoptadas, si son de actualidad y si han tenido efectos positivos para los países miembros de la Unión y sus ciudadanos. Si las medidas económicas han tenido incidencia en la política social de los Estados miembros y si se ha avanzado respecto al modelo social de la Unión Europea. También he analizado las políticas económicas poco convencionales adoptadas por la Unión (MEDE; MOU, TROIKA) y su incidencia en los derechos fundamentales contenidos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

Para analizar todo lo referido anteriormente, he dividido la tesis doctoral en cinco bloques principales. El primero hace una somera referencia al papel de las instituciones europeas tras el Tratado de Lisboa; a partir de cuya entrada en vigor, como es conocido, ganan poder tanto el Parlamento Europeo, como el Consejo Europeo en detrimento de la Comisión.

Con este Tratado, por primera vez se considera al Consejo Europeo como institución de la Unión y adquiere un mayor protagonismo, si cabe. Se analizan sus orígenes, su evolución y sus competencias actuales. Además se hace un repaso de las decisiones económicas más relevantes que se han adoptado desde su creación.

El segundo bloque hace referencia a la crisis económica que ha padecido Europa. Se pretende hacer un diagnóstico de lo que pasó, de sus causas, y finalmente un análisis de las medidas adoptadas por la Unión. Unas medidas que en un principio resultaron cortoplacistas, pero luego se adoptaron acciones más a largo plazo, que son permanentes y que pretenden evitar futuras crisis financieras. También se analiza la relación del Consejo Europeo con otras instituciones; y finalmente, se lleva a cabo un análisis exhaustivo de los Consejos europeos durante los últimos años cuatro años, periodo comprendido desde junio de 2012 a junio de 2016. El objeto de dicho análisis ha sido valorar las decisiones adoptadas, si son eficaces, si están pegadas a la realidad, si están contribuyendo a que los Estados salgan de la crisis, si se está avanzando en una mayor integración europea, etc.

El Tercer bloque estudia y analiza el modelo social europeo desde sus orígenes, comenzando por la denominada “cuestión social” en el siglo XIX, analizando los diferentes sistemas de protección social en Europa y recorriendo su evolución en el Derecho social europeo hasta llegar al Tratado de Lisboa, que concede por primera vez a la Carta de Derechos fundamentales el mismo valor jurídico que el resto del Tratado, a pesar de ser un anexo del mismo.

En este bloque intentaremos constatar que el Modelo Social Europeo existe y se identifica como un mínimo denominador común de principios y valores que comparten los Estados miembros, pero sin embargo, hace falta resetearlo y el “Pilar europeo de los derechos sociales” parece una iniciativa acertada, pero habrá que esperar para ver sus resultados. Asimismo, se realiza un estudio específico sobre las decisiones adoptadas por los Consejos

Europeos en los últimos cuatro años, en materia de política social. Aquí se pone de manifiesto su escasa incidencia y la prevalencia de las medidas económicas y financieras para hacer frente a la crisis, salvo algunas excepciones como la inmigración o el desempleo juvenil, cuestiones que eran de mucha actualidad en aquel momento.

El cuarto bloque constará que el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea no realiza los controles necesarios para garantizar los derechos fundamentales establecidos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales. Por otro lado, también se evidenciará la necesidad de adherir la Carta Social Europea a la Unión Europea.

El quinto bloque hace referencia a las medidas poco convencionales de gestión de la crisis como son: el MEDE, el MOU, etc. Unas medidas muy cuestionadas por diversos autores pero que han permitido a determinados países que se encontraban con muchas dificultades económicas hacer frente a determinadas situaciones como el de vencimiento de la deuda pública. Asimismo, he analizado las medidas adoptadas en los países que fueron rescatados y como estas medidas exigidas por organismos europeos han tenido dramáticas consecuencias sociales, pero que por otro lado, han resultado necesarias para evitar la quiebra, y cómo las reformas estructurales han conseguido en muchos casos modernizar a estos países.

Finalmente, las conclusiones buscan ser una reflexión conjunta de todo lo analizado: sobre el Consejo Europeo tras el Tratado de Lisboa; su grado de influencia y efectividad en el momento actual; las medidas anticrisis adoptadas, el modelo social europeo y la garantía de los derechos fundamentales.

Buscamos conocer si Europa está dando relevancia a las políticas sociales, si es necesario mejorar el marco jurídico europeo y si realmente se quiere construir un auténtico modelo social donde los Estados miembros estén dispuestos a ceder competencias en aras de una mejora común y de una

mayor garantía y seguridad para los ciudadanos europeos; o prefieren buscar mecanismos de coordinación en normas suaves, como el MAC, para acometer cambios en lo social.

1. INSTITUCIONES EUROPEAS. CONSEJO EUROPEO

1.1. Instituciones Europeas. Tratado de Lisboa

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2007, el sistema institucional de la Unión Europea se compone de siete instituciones: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia, Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas. Se ha pasado de un sistema originariamente cuatripartito a un extenso sistema institucional¹. La incorporación de un elevado número de nuevos miembros a la Unión, venía exigiendo desde hace años una reforma del sistema decisorio e institucional, que había devenido disfuncional e inoperante. Para Tajadura, Lisboa supone *“un avance modesto y manifiestamente insuficiente”*.

Las novedades del citado Tratado pueden resumirse del siguiente modo: reforzamiento del Parlamento y del Consejo Europeo, mientras que la Comisión pierde peso, se instrumentan mecanismos más eficaces de toma de decisiones, sustituyendo la unanimidad por la regla de mayoría, se crea una tricefalia –Presidente de la Comisión, Presidente del Consejo Europeo y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad- que no resulta muy funcional y puede llevar a solapamientos, delusión de responsabilidades, etc., y finalmente el Tratado de Lisboa mantiene el principio de unanimidad para la reforma de los Tratados.

En opinión de Tajadura, la consecuencia de este mantenimiento de la unanimidad es que reformar el Tratado de Lisboa será prácticamente imposible como ya sucedió con la reforma de Niza. Este inmovilismo resultante, que bloquea la integración es calificado por el autor como una victoria de los euroescépticos.

¹ Sobre el Tratado de Lisboa en general, puede verse Tajadura, J., *El futuro de Europa: luces y sombras del Tratado de Lisboa*, Comares, 2010, al que seguimos en el inicio de este trabajo.

Si profundizamos algo más en los cambios referidos a las instituciones, comprobamos que, con el Tratado de Lisboa 2007, no ha sido desmontada la complejidad del “método comunitario”. Lo que se consigue con esta reforma es describir mejor qué hace cada institución, al tiempo que confirma el método de pesos y contrapesos o de interdependencia entre las tres principales Instituciones que encarnan la función legislativa.

Las competencias de la Unión se seguirán ejerciendo según un modo comunitario, lo que proclama una clara intención de continuidad histórica entre la “nueva” Unión de la reforma de Lisboa y la “antigua” fundada en las Comunidades Europeas y en los pilares intergubernamentales.

A continuación pasaré a comentar los cambios fundamentales introducidos en las instituciones europeas², tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

- 1) El **Parlamento europeo** (PE) es la institución que encarna el principio democrático en la estructura institucional de la Unión Europea. La ciudadanía está directamente representada en la Unión a través del Parlamento Europeo.

El artículo 14.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que *“El Parlamento estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión”*. El Parlamento Europeo representa a los ciudadanos y no a los Estados miembros. Además, el Tratado de Lisboa introduce una modificación importante pues antes se establecía que el Parlamento Europeo representaba a los pueblos de los Estados, mientras que ahora representa a los “ciudadanos de la Unión”.

A diferencia de nuestro Parlamento nacional, no se dice que el Parlamento Europeo represente a los pueblos, sino que este se compondrá de

² Mangas Martín, A. y Liñán Noguera, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, Octava edición 2014, págs. 185-334.

representantes de ciudadanos de la Unión. Y otra gran diferencia con nuestro sistema es que la soberanía no reside en el pueblo europeo. Esto, junto a que la función legislativa no reside íntegramente en el Parlamento Europeo, hace que hayamos escuchado algunas voces sobre la permanencia de un déficit democrático de la UE, puesto que el Parlamento Europeo sigue sin ser un verdadero Parlamento, a pesar de que se ha avanzado desde los orígenes de esta institución. Sin duda transitamos por el camino correcto, pero no hemos llegado todavía a la meta deseada. Veamos a continuación algunos detalles de la evolución en los últimos tiempos.

Desde las reformas introducidas por el Tratado de Maastricht de 1992, el Parlamento logró ser un legislador junto al Consejo participando en el proceso de decisión de normas básicas. La codecisión sólo se preveía para determinadas materias del antiguo Tratado de la Comunidad Europea.

En la reforma introducida por el Tratado de Ámsterdam se incrementaron una quincena los ámbitos que pasaron a ser objeto de decisión por parte del Consejo y el Parlamento europeo.

Tras las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa se ampliaron de nuevo los ámbitos materiales y el número de normas que se aprobarán por el procedimiento legislativo ordinario.

El Tratado de Lisboa ha modificado el Tratado de la Unión Europea con el objeto de distinguir entre la función legislativa, que atribuye de forma conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, y la función ejecutiva que atribuye al Consejo Europeo, a la Comisión y a otras instituciones. Esta distinción expresa entre lo legislativo y lo ejecutivo aporta transparencia a las funciones de las instituciones y al sistema de actos.

Además, el Parlamento europeo en la actualidad tiene los mayores poderes de su historia y especialmente en lo referente al procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento, que puede terminar con el veto de éste a la propuesta de aquél.

Las competencias del Parlamento Europeo pueden calificarse en tres grandes grupos: normativas, presupuestarias y de control.

En primer lugar, por lo que se refiere a la competencia legislativa, las sucesivas reformas de los tratados y, en concreto, el Tratado de Lisboa han traído consigo un enorme avance en la importancia del Parlamento Europeo como órgano colegislador de la Unión Europea.

El Tratado de Lisboa ha supuesto la desaparición del procedimiento de cooperación que introdujo el Acta Única Europea y la conversión del procedimiento de codecisión en el “procedimiento legislativo ordinario” de la Unión.

En segundo lugar, la competencia presupuestaria; el Parlamento aprueba los presupuestos de la Unión Europea. Anteriormente la capacidad de maniobra del Parlamento era muy limitada, porque el Presupuesto contenía unos gastos obligatorios que alcanzaban un alto porcentaje, por lo que sólo podían enmendar los gastos operativos. Sin embargo, el Tratado de Lisboa ha suprimido aquella distinción.

En tercer lugar, la competencia de control. El Parlamento Europeo ejerce una importante actividad de control político sobre la Comisión y sobre el funcionamiento de la Unión. Por primera vez en 2014, a partir del TUE, el Presidente de la Comisión, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los Comisarios deben someterse colegiadamente al voto de investidura o aprobación del Parlamento, para después ser nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.

El Parlamento europeo tiene, a partir del Tratado de Lisboa, 751 escaños y la representación por cada Estado es proporcionalmente degresiva, con un mínimo de 6 diputados y un máximo de 96. Como hemos visto se refuerzan los poderes legislativos (el procedimiento de codecisión será el procedimiento ordinario), presupuestarios (aprobación del cuadro financiero plurianual), institucionales (elegirá al Presidente de la Comisión, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas, tema que se explicará más adelante) e internacionales (deberá otorgar su dictamen conforme a los acuerdos internacionales). Se trata, pues, de avances importantes, aunque quede todavía camino por recorrer.

- 2) En relación al **Consejo Europeo**, entre los grandes cambios que introdujo el Tratado de Lisboa, merece especial atención su cambio de naturaleza. Por primera vez se le considera Institución. El artículo 13 TUE, que enuncia las Instituciones de la Unión, así lo establece. El TUE describe la función de la nueva Institución señalando que *“el Consejo europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades generales”*.

La institucionalización formal del Consejo europeo, la potencial importancia de la figura del Presidente del Consejo Europeo y la asunción de amplias funciones de especial relevancia como: la definición de las directrices estratégicas de la programación legislativa y operativa en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia; prefigura los intereses y objetivos estratégicos de la Unión en relación con la acción exterior de la misma, etc, convierten a esta institución en un verdadero directorio político y jurídico de la Unión Europea. Pese a ello, resulta imposible hasta que no pase un tiempo prudencial identificar con claridad el verdadero significado jurídico y político de esta institución.

Aparentemente, el Consejo Europeo no parece haber sufrido en los nuevos tratados más cambios que los que se deducen de su institucionalización formal y el de convertirse en soporte de la nueva figura de la Presidencia del propio Consejo Europeo. Sin embargo, sí creo que se ha aumentado su capacidad de decisión en aspectos intergubernamentales del sistema como se expondrá más adelante.

El Presidente del Consejo Europeo es una de las novedades más conocidas del Tratado de Lisboa. Responde a la vieja idea de otorgar al Consejo una mayor proyección exterior que se establece con la remodelada y reforzada figura el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y con la Presidencia del Consejo Europeo. El Presidente es elegido por el propio Consejo europeo por mayoría cualificada, por un periodo de dos años y medio y reelegible para un solo mandato; el Presidente puede ser destituido del cargo con el mismo procedimiento por incumplimiento o culpa grave; además la función es incompatible con cualquier otro encargo nacional.

Es evidente que con ello se trata de dar una mayor estabilidad a la figura del Presidente respecto a presidencias rotatorias. Además la incompatibilidad con cualquier encargo nacional pretende dar una mayor autonomía al órgano.

- 3) El **Consejo** es la institución en la que se confrontan los intereses nacionales en los procesos de adopción de decisiones de la Comunidad, a diferencia de la Comisión que representa el interés europeo. El Consejo canaliza la participación de los gobiernos de los Estados miembros en aquella toma de decisiones.

Hasta la entrada en vigor de la reforma de Lisboa era la única institución que encarnaba el principio de la legitimidad intergubernamental o

representatividad territorial, pero desde entonces comparte esa representación de los intereses nacionales con el Consejo Europeo. Pero este último es un ejecutivo intergubernamental a diferencia del Consejo que es fundamentalmente un legislativo intergubernamental.

El Consejo es una institución que, después de un complejo proceso de confrontación de intereses nacionales, defiende el interés común. Con el Tratado de Lisboa³, apenas se introducen novedades en su composición, organización y funciones, encontrándose los principales cambios en el sistema de adopción de decisiones por mayoría cualificada.

En concreto, se mantiene el sistema de Presidencias semestrales, se generaliza el procedimiento de codecisión, se amplían los casos de aplicación de la mayoría cualificada, y se establece un nuevo sistema de doble votación para determinar esa mayoría: el 55% de los Estados miembros y el 65% de la población, que entró en vigor a partir del 1 de noviembre de 2014.

También se establece una minoría de bloqueo compuesta por al menos cuatro Estados miembros representantes de más del 35% de la población de la UE. No será posible, por tanto, adoptar una decisión ni por una minoría de Estados ni por una mayoría que no cuente con el respaldo de la población. Desaparece así el anterior sistema de ponderación de votos tal y como se definía en el antiguo art. 205 TCE.

Este sistema de votación de doble mayoría se recoge tal y como había sido acordado en la GIG de 2004, si bien aplaza su entrada en vigor hasta el 1 de noviembre de 2014. No obstante, hasta el 31 de marzo de 2017, todo Estado miembro podrá solicitar, en cada caso, que se tome una decisión según las reglas en vigor antes del 1 de noviembre de 2014.

³ Ferrer Martín de Vidales, C., "El Consejo de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa", en *Revista universitaria europea*, ISSN 1139-5796, Nº. 13, 2010, págs. 70-71.

Por otra parte, en la práctica los Estados miembros podrán solicitar que se aplique el “compromiso de Ioánina”. Este dispositivo permite que un grupo de Estados miembros se oponga a un texto, aunque el grupo no sea lo bastante numeroso para constituir una minoría de bloqueo. Esto muestra la voluntad del Consejo por encontrar un acuerdo que satisfaga a todos los Estados miembros.

Además, el Tratado de Lisboa amplía considerablemente, en detrimento de la unanimidad, los asuntos en los que el Consejo decide por mayoría cualificada, convirtiéndose ésta en la regla general. Se invierte así la regla anterior, según la cual cuando el Tratado no dispusiera otra cosa el Consejo se pronunciaría por mayoría de sus miembros.

El Tratado de Lisboa ha introducido una modificación muy importante en el sistema de presidencias rotatorias. Así, la Decisión del Consejo Europeo de 1 diciembre de 2009 relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, dispone, que la presidencia del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, será desempeñada por *“grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un periodo de 18 meses. Estos grupos se formarán por rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión”*

De esta manera se sustituye por una troika de países que ejercerán la presidencia durante 18 meses, pero dentro de ella cada país miembro del grupo ejercerá su rotación, por periodos de 6 meses, la presidencia, y los otros dos le asistirán en todas sus responsabilidades con arreglo a un programa común, aunque los miembros de la troika puedan convenir entre sí otros asuntos.

Ahora bien, la Presidencia sí perderá algunas competencias respecto de las que ostenta de acuerdo con la regulación anterior:

- En cuestiones relacionadas con la Política exterior y de seguridad ciudadana de la Unión (PESC) que requieran una decisión rápida, será el Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad el que convoque una reunión extraordinaria del Consejo.
 - También en materia de PESC, ya no representará a la Unión ni expresará cuando sea apropiado las posiciones comunes de ésta.
 - Cuando haya que negociar un acuerdo internacional en beneficio de la Unión, ya no será la Presidencia quien lleve a cabo las negociaciones.
 - Con el Tratado de Lisboa, el responsable de asegurar la coherencia de la acción de la Unión a nivel internacional será el Alto Representante.
- 4) Es sobradamente conocido que la **Comisión europea** es una institución independiente de los Estados que se encarga de la gestión centralizada de los asuntos comunes a la Unión. El nombramiento de la Comisión ha experimentado una evolución cada vez más democratizadora. En la práctica sigue un sistema bastante similar a la investidura de un Gobierno por un Parlamento.

Esa práctica, basada en la necesidad de una doble y separada votación de confianza en el Parlamento europeo, fue introducida por los tratados de Maastricht y de Ámsterdam, dotando al nombramiento del Presidente de una superior base jurídica, mayor transparencia y mayor legitimidad democrática.

Al representar la Comisión⁴ el interés general de la Comunidad, los Tratados le atribuyen el poder de iniciar e impulsar la política comunitaria, lo cual significa que el Consejo y el Parlamento sólo pueden decidir y ejercer sus poderes normativos sobre la base de una propuesta de Comisión, salvo que los Tratados dispongan de otra cosa.

La Comisión no sólo ha perdido el monopolio del derecho de iniciativa legislativa sino que sus iniciativas también sufrirán un control por parte de los Parlamentos nacionales. El Tratado de Lisboa reconoce por primera vez a los Parlamentos nacionales como parte del tejido democrático de la Unión Europea, y en consecuencia les otorga una participación más activa en las actividades de la Unión.

En concreto el Protocolo nº1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales establece una serie de mecanismos de información a los Parlamentos nacionales, y específicamente, un procedimiento en relación con los proyectos de actos legislativos, por el cual los parlamentos nacionales podrán actuar como guardianes del principio de subsidiariedad.

Se trata de un mecanismo de control previo en virtud del cual todo Parlamento nacional o toda Cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en el plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad.

En relación con el Presidente de la Comisión, tras cada elección al Parlamento Europeo y a la vista de los resultados electorales, el Consejo Europeo por mayoría cualificada, frente al común acuerdo anterior a Niza,

⁴ Mellado Prado, P., "La Reforma Institucional en el Tratado de Lisboa: cambiar algo para que todo cambie" en, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº18-Primer semestre 2010, págs. 88-90.

propondrá la persona candidata a nombrar como Presidente o Presidenta de la Comisión.

El status del Presidente de la Comisión ha sido modificado de manera importante tras el Tratado de Lisboa, que regula en el artículo 17.7 TUE el nombramiento del presidente de la siguiente forma: *“7. Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento europeo, y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen”*.

El hecho de tener presente los resultados de las elecciones del Parlamento refuerza la idea de un sistema de gobierno parlamentario, en el cual la mayoría en el Parlamento constituye la base de legitimidad de la Comisión, lo que refuerza la idea de la democracia representativa que especialmente señala el Tratado de Lisboa.

Después del nombramiento, *“el Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo por mayoría cualificada”*.

El TUE, en la redacción dada por el Tratado de Lisboa, contiene normas muy precisas sobre cómo estará formada la Comisión de la Unión Europea. El artículo 17.4 del TUE establece *“La Comisión nombrada entre la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el 31 de octubre de 2014 estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Alto Representante para la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de sus vicepresidentes”*.

Pero a partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión “*estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de los Estados miembros, que incluirá a su Presidente y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número*”. Sin embargo, el 22 de mayo de 2013 el Consejo europeo decidió mantener un Comisario por Estado miembro, a pesar de las disposiciones establecidas en el Tratado de Lisboa y en la actualidad han sido elegidos 28 Comisarios.

El papel de la Comisión europea no ha sufrido modificaciones sensibles tras las reformas introducidas en el Tratado de Lisboa. Sin embargo, la Comisión ha perdido peso político en el sistema institucional en las recientes reformas y se ha debilitado tras las ampliaciones del siglo XXI.

- 5) El **Tribunal de Justicia** de la Unión Europea es la Institución que encarna el poder judicial en la Unión Europea.

El Tratado de Lisboa introdujo una novedad en el procedimiento de designación de jueces y abogados generales, ya que el artículo 225 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) previó la creación de un comité independiente para dictaminar sobre la idoneidad para el puesto de los candidatos propuesto por los Estados para su nombramiento. Se amplían sus competencias para conocer los ámbitos de cooperación penal y policial, y se refuerzan el procedimiento en materia de sanciones. El Tribunal de primera instancia pasa a denominarse Tribunal General.

- 6) Desde la reforma introducida en el Tratado de Lisboa, el **Banco Central Europeo (BCE)** ha sido introducido formalmente entre las instituciones de la UE. No obstante, su autonomía financiera y su personalidad jurídica propia explican que la Unión no sea responsable de los daños causados por

el BCE en el curso de sus actuaciones, de las que exclusivamente responde este último. A partir de noviembre de 2014, el BCE asume directamente la supervisión prudencial de las entidades de crédito de dimensiones sistemáticas en los Estados miembros (tema que se explicará más adelante).

- 7) Además del control externo del Parlamento Europeo, los Tratados han establecido otro sistema más de control externo no político a través del **Tribunal de Cuentas**. El Tribunal de cuentas es calificado como “la conciencia financiera” de la Unión. Es una institución de carácter administrativo y no judicial que ejerce funciones de control externo de las cuentas y de consulta con plena independencia.

El Tratado prevé que de ahora en adelante estará compuesto de un nacional de cada Estado miembro. El Tribunal de cuentas podrá crear salas encargadas de adoptar ciertas categorías de informes o dictámenes.

1.2. Consejo Europeo: creación, funciones, representantes, etc.

Las cumbres europeas han tenido un papel muy decisivo en la construcción europea. Estas cumbres dieron paso a lo que luego se denominó “Consejo Europeo” fruto de unas prácticas que se iniciaron en 1961, cuando por primera vez los jefes de Estado y/o de Gobierno de las Comunidades Europeas y sus ministros de asuntos exteriores se reunieron, influenciados por las concepciones estadistas del Presidente de Gaulle con el fin de “organizar una cooperación política más estrecha”. Finalmente, se formalizó el Consejo

Europeo a partir de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en diciembre de 1974⁵.

Por un lado, existía una visión representada por el Jefe del Estado francés⁶, el General Charles de Gaulle, que preconizaba la primacía de la cooperación entre Estados sobre las Instituciones comunitarias en la dirección política de la Comunidad. Esta visión fue formalmente presentada el 5 de septiembre de 1960, y fue conocida como la “Declaración de la Europa de las Patrias”. Por otra parte, existía otra corriente, impulsada, entre otros, por Jean Monnet y los miembros del Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa y por la propia Asamblea Parlamentaria Europea, que defendía una integración política de tipo federal a través del refuerzo de las competencias de las Instituciones Comunitarias.

El entorno internacional con el desarrollo de la “Guerra Fría” mostró a los Estados Europeos la necesidad de crear una estructura de coordinación de su actuación política, lo que fue conocida como la histórica “Declaración de Bonn” de 18 de junio de 1961. Esta Declaración fue reconocida por muchos como el nacimiento de la Europa política. En este contexto, en la Cumbre de Bonn fue decidida la creación de una Comisión presidida por Christian Fouchet, encargada de elaborar un proyecto para la creación de un “Estatuto de la Unión Política” (conocido como el “Plan Fouchet”). Esta Comisión presentó el 3 de noviembre de 1961 a los Estados miembros un proyecto para la creación de una “Unión de Estados” estructurada como una simple alianza de Derecho internacional, sin capacidad para intervenir con personalidad propia en las relaciones internacionales. Esta alianza dispondría de un Consejo que reuniría a los Jefes de Estado y de Gobierno cada cuatro meses y que adoptaría decisiones por unanimidad. Sin embargo, este proyecto fue muy criticado, no

⁵ Calonge Velázquez, A., “El Consejo Europeo y sus relaciones con las demás instituciones de la Unión”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº18, Primer semestre 2010, págs. 106-107.

⁶ Uruburu Colsa J.M., *Historia del Consejo Europeo*, Universidad de Sevilla, 2009, págs. 17-34.

tuvo buena acogida por parte de los Estados poniendo en evidencia una profunda división entre los países a la hora de plantear la integración europea.

Sin embargo, el fracaso del Plan Fouchet no apagó la convicción general sobre la necesidad de instituir un liderazgo político que dirigiera el proceso de integración europea.

Posteriormente en 1969 tuvo lugar la Cumbre de la Haya, de gran importancia, ya que abrió el camino para el establecimiento de una cooperación política de carácter permanente entre los Estados miembros. Finalmente, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en París el 9 de diciembre de 1974, institucionalizaba estos encuentros de jefes de Estado y de Gobierno, y a partir de ese momento pasarían a realizarse con la regularidad de tres veces al año. La nueva entidad, el Consejo Europeo, junto con otras medidas, marcaba el inicio de un nuevo rumbo de la integración europea caracterizado por el supranacionalismo en las relaciones entre los Estados miembros.

Este organismo (Consejo Europeo) fue concebido bajo una naturaleza estudiadamente ambigua; por un lado tal y como decía la Declaración de París, el Consejo puede actuar como “Consejo de las Comunidades y dentro del contexto de la cooperación política”, pero también adopta la forma de un foro intergubernamental donde los líderes políticos pueden impulsar el proceso europeo.

La creación del Consejo Europeo en la Cumbre de París de 10 de diciembre de 1974 a iniciativa del Presidente de la República Francesa V. Giscard D`Estaing⁷ supuso la implicación personal de los jefes de Gobierno de los nueve estados miembros de la Unión Europea, institucionalizando la participación de los gobiernos nacionales en la construcción europea, y privilegiando simultáneamente la cooperación intergubernamental. De esta

⁷ Mellado Prado, P.; Linde Paniagua E.; Gómez de Liaño Fonseca, M., en *“Instituciones de Derecho Comunitario”*, 2009, págs. 139-140.

forma, la Cumbre de París reconciliaba la concepción gaullista de una “Europa de Estados” y la visión de una Europa políticamente unida de J. Monnet.

El nacimiento del Consejo Europeo generó una importante polémica respecto a su naturaleza jurídica y pese al papel protagonista que estaba llamado a desempeñar no figuró sin embargo en los Tratados comunitarios.

La Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart, de junio de 1983, encauzó en buena medida este problema otorgando al Consejo Europeo un papel trascendental. En dicha Declaración se diseñaron con claridad los objetivos y funciones señalando tres ejes esenciales de su naturaleza y que se han mantenido y mantienen en las distintas regulaciones que se han hecho en los Tratados Comunitarios de esta figura: globalidad de su actuación (establece orientaciones para el fomento de la construcción europea), papel de impulsión y orientaciones generales (facilita directrices políticas generales para la Comunidad Europea y la Cooperación Política Europea) y posibilidad de actuación en los terrenos comunitarios concretos (asuntos relativos a exteriores).

El Consejo Europeo se constitucionalizó a partir de la Acta Única Europea (AUE) en 1986, respetando su doble naturaleza. Por un lado, se trataba de una conferencia o reunión intergubernamental de cooperación política al más alto nivel y, por otro, de una “formación” del Consejo en el nivel de Jefes de Estados y de Gobierno cuando actuara en un ámbito propio de esta institución.

El Consejo europeo se consagró en el artículo 2 del Acta Única Europea en el que se recogía su composición y se establecía “estará compuesto por Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas”. Además se establece la periodicidad de las reuniones “se reunirá al menos dos veces al año”, pero no se especifican sus competencias, por lo que se podía pensar que era un órgano de encuentro, de cooperación política, pero sin poder decisorio.

Posteriormente, el Tratado de la Unión Europea de 1992 esboza en términos generales el papel del Consejo Europeo, su composición y funcionamiento, y además establece que el Consejo Europeo tiene la obligación de presentar al Parlamento Europeo un informe después de cada una de sus reuniones, así como otro por escrito cada año donde se señalen los progresos de la Unión.

El Tratado de Ámsterdam contempló las mismas previsiones que el anterior y, a la vez, amplió las competencias de este órgano a materias específicas de las Comunidades Europeas, de política exterior y de seguridad común. Y después del Tratado de Niza no introdujo ninguna modificación en la regulación de esta institución.

Con el Tratado de Lisboa se institucionaliza el Consejo europeo⁸. Con ello, se concluye por un lado el proceso de institucionalización iniciado en París, y por otro deja, de estar en el limbo jurídico para formar parte de las Instituciones de la Unión. Y esto tendrá una serie de consecuencias jurídicas como son: su sumisión al sistema de acceso público a los documentos de las instituciones, su capacidad de adoptar decisiones con valor jurídico, aunque no legislativo y el control judicial de tales decisiones.

El Consejo Europeo está regulado actualmente en los artículos 15 del TUE y 235 y 236 del TFUE. En concreto, la nueva redacción⁹ del artículo 15.1 establece *“El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales”*. La referencia en esa misma disposición a que esta institución *“no ejercerá función legislativa alguna”* es el reconocimiento de una división del trabajo en el seno

⁸ Calonge Velázquez, A., “El Consejo Europeo y sus relaciones con las demás instituciones de la Unión” en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº. 18, Primer semestre 2010, págs. 107-111.

⁹ Andrés Sáenz de Santamaría, P., “El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados” en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 18, primer semestre 2010, págs. 59-63.

de la UE, el político y el normativo. Por otra parte, las funciones específicas se amplían considerablemente.

La consecuencia de la nueva regulación del Consejo Europeo es que la función de dirección, orientación e impulso político se interioriza en el sistema institucional y, en este sentido, estamos ante el reconocimiento de la supremacía política en el seno del marco institucional. Esta función política sólo es ejercida por el Consejo Europeo y por tanto, sin equilibrio institucional. Además en el TUE se manifiesta la supremacía del Consejo Europeo sobre el Consejo, puesto que será el Consejo Europeo quien establezca las formaciones del Consejo, al tiempo que en el ámbito legislativo, el poder del Consejo se puede ver menoscabado por la emergencia de asuntos concretos. El incremento del peso específico del Consejo Europeo pone de relieve que el *“principio intergubernamental, lejos de retroceder, se ha incrementado para compensar los avances del principio supranacional a través del incremento de competencias del Parlamento Europeo”*¹⁰. Por último, no se mejora en nada la relación con el Parlamento Europeo, que sigue reducida a presentar un informe tras cada Consejo Europeo.

En la actualidad¹¹, ni el nivel de participación de los parlamentos nacionales, ni el escrutinio sobre el ejecutivo en temas europeos, ni su nivel de cooperación con el Parlamento Europeo son suficientes como para afirmar la existencia de una fiscalización parlamentaria multinivel que represente un sistema de pesos y contrapeso eficaz para el Consejo Europeo. A diferencia de la Comisión, cuyo Presidente es miembro del Consejo Europeo, la posición jurídica del Parlamento Europeo es débil respecto a las reuniones del Consejo Europeo, porque no toma parte de ellas. A partir de los años ochenta se consolidó la práctica de escuchar al Presidente del Parlamento Europeo antes

¹⁰ Linde Paniagua, E., “El Consejo de Ministros de la Unión Europea”, en la obra colectiva dirigida por Álvarez Conde, E., *Comentarios a la Constitución Europea*, Vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia 2005.

¹¹ Sánchez Barrueco, M.L., “El control del Consejo Europeo por el Parlamento Europeo (2009-2014): marco jurídico y práctica interinstitucional”. En *Revista Española de Derecho Europeo* 53 (Enero-marzo 2015). Págs.4-14.

de la apertura formal de la reunión del Consejo Europeo y que en la actualidad está recogido en el artículo 4.2 del RICE. Asimismo, el Consejo Europeo informará al Parlamento Europeo “al término de cada reunión” y le presenta un informe sobre el progreso de la Unión con carácter anual. Se excluye la posibilidad de que el Parlamento Europeo pueda convocar al Consejo Europeo en cualquier momento y muy en particular, durante la preparación del Consejo Europeo.

El Consejo Europeo ha adquirido desde su creación cada vez más competencias, sin embargo el marco jurídico regulador de su rendición de cuentas es insuficiente y debilita la legitimidad sistémica de la Unión Europea. En este sentido Araceli Mangas¹² expresó esta idea de la siguiente manera: *“El Consejo Europeo no está al margen del sistema institucional y de sus interrelaciones y no puede tratar al Parlamento Europeo como lo hacía en el pasado. Tiene que haber una relación más intensa entre los presidentes de ambas instituciones, tiene que haber presencia del Parlamento Europeo a lo largo de todas sus reuniones y el Parlamento tiene que poder controlar políticamente el uso de las atribuciones de poderes del CE. Esta institución encarna el poder ejecutivo intergubernamental en su más alto nivel y no puede escapar al control del Parlamento”*.

Tras una lectura detallada del Tratado de Lisboa¹³, las funciones del Consejo Europeo se pueden resumir del siguiente modo: 1) la función de impulso y de orientación; 2) la función arbitral; 3) la función de desarrollo de los tratados; 4) la función de nombramiento; y 5) la función de gestor de crisis. A esto habría que añadir las funciones que desarrolla el Consejo Europeo en la práctica y que no están necesariamente citadas en el Tratado, como por ejemplo la gestión de la crisis, como veremos más adelante.

¹² Mangas Martin, A., “Post-Lisboa: A propósito del Reglamento Interno del Consejo Europeo”, en *Revista General de Derecho Europeo* (2010), pág. 4.

¹³ Papí Boucher, M., “Las Relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo durante el mandato de Van Rompuy (2010-2014)” en *Revista Catalana de dret públic*, 51, 2015, págs. 125-128.

Esta idea fue apuntada por el presidente permanente del Consejo Europeo: *“In times of crisis, we reach the limits of institutions built on rules and competences set in the past. The European Council.... is well placed to play its part when we enter uncharted territory, when new rules have to be set”*¹⁴.

Los dos fenómenos descritos anteriormente, pragmatismo e informalidad han modificado el equilibrio institucional inicialmente recogido en el Tratado de Lisboa, de ahí que las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo durante la VII legislatura europea se hayan caracterizado por los sucesivos esfuerzos en suplir el derecho primario y la falta de control del Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo.

Además, existen otras funciones que realiza el Consejo Europeo que no están señaladas en los Tratados y que podríamos denominar “prácticas informales”. Por ejemplo, el Tratado de Lisboa no reconoce ningún papel formal al Consejo Europeo para la adopción del marco financiero plurianual (MFP) porque no está citado en el artículo 312 TFUE. Sin embargo, el “acuerdo político” al que llega el Consejo Europeo sobre las grandes líneas presupuestarias de la Unión Europea determinará el contenido de las posteriores negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

Finalmente, la influencia del Consejo Europeo será mayor sobre el resto de las Instituciones porque estos poderes genéricos de que dispone se extenderán a todos los campos y materias de la Unión. Pero además de estos poderes genéricos, también el Tratado le atribuye competencias decisorias sobre algunas instituciones de la Unión, de tal manera que condicionan su vida.

Así, el Consejo Europeo tomará decisiones sobre:

- a) La composición del Parlamento Europeo. En este sentido, el artículo 14.2 del TUE determina que el Consejo Europeo adoptará por

¹⁴ Van Rompuy, H. “Beyond the institutions: Why Europe today? Building the Europe of the future: Post Crisis Reflection”. Copenhagen, 11 mayo 2012, EUCO 85/12.

unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo. Hasta el Tratado de Lisboa era la propia norma de Derecho originario la que establecía, de manera directa, la composición del Parlamento europeo. Esta decisión parece bastante lógica y acertada ya que cada nueva adhesión exigía modificación de los Tratados, esto es un proceso muy complejo y costoso políticamente, que ahora desaparece.

- b) La lista de formaciones del Consejo distintas de las de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores, que ya están contempladas de manera expresa en el artículo 16 TUE, así como las reglas de rotación de la presidencia de estas formaciones a excepción de asuntos exteriores que corresponde al Alto Representante de Política Exterior y Política de Seguridad de la Unión.
- c) Proponer al Parlamento Europeo el Presidente de la Comisión, aunque quien le elige es aquél, ya que según establece el artículo 17.7 TUE *“el Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen”*. Por tanto, es el Parlamento el que elige a propuesta del Consejo. Por otra parte, el Consejo europeo al proponer candidato a la presidencia de la Comisión deberá tener en cuenta el resultado de las elecciones europeas.
- d) Decidirá por unanimidad el número de miembros de la Comisión. El artículo 17.5 TUE establece que la Comisión, a partir del 1 de noviembre de 2014 estará compuesta por un número de miembros correspondientes a las dos terceras partes de los Estados miembros incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

- e) Adoptará de forma unánime el sistema de rotación de los miembros de la Comisión. El Consejo Europeo es libre para determinar el sistema, ya que no se indica en el Tratado ni siquiera los principios que debe tener en cuenta esta Institución para adoptar la decisión necesaria.
- f) Nombrará y cesará al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Esta segunda figura no es miembro del Consejo Europeo, sino que colabora con ella.
- g) Nombrará a los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.

La figura del Presidente del Consejo Europeo adquiere una mayor relevancia si cabe, siendo quien dé continuidad a la institución que preside, pero sobre todo, deberá ser el “conseguidor” de acuerdos para que la Unión avance y, por ello, será muy importante la labor de mediación, arbitraje y búsqueda de consensos que lleve a cabo.

Por otra parte, el Consejo Europeo se pronunciará por consenso¹⁵ exceptuando cuando los Tratados dispongan otra cosa. Es decir por unanimidad o, al menos por asentimiento.

Los Tratados¹⁶ disponen otra cosa de tres maneras; la unanimidad, la mayoría cualificada y la mayoría simple. La unanimidad exige que no haya ningún voto contrario a la propuesta (la abstención no cuenta); la mayoría cualificada requiere, hasta el 1 de noviembre de 2014 el voto favorable de dos

¹⁵ Mellado Prado, P., “La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: cambiar algo para que nada cambie”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº18, Primer semestre 2010, págs. 84-87.

¹⁶ Camisón Yagüe, J. A., *Lecciones básicas de Derecho e Instituciones de la Unión Europea*, Universidad de Extremadura, 2011, pág. 76.

tercios de los miembros y, a solicitud de cualquiera de ellos que esos dos tercios supongan el 62% de la población total de la Unión Europea, y a partir de entonces requerirá el 55% de los Estados miembros, y como mínimo quince, que representen el 65% de la población europea, salvo que, hasta el 31 de marzo de 2017 cualquier miembro solicite el sistema inicial; la mayoría simple se recoge en el artículo 238.1 TFUE y es la mayoría de los miembros que componen el congreso.

También adoptará decisiones por mayoría cualificada, como por ejemplo, la propuesta al Parlamento Europeo del candidato a Presidente de la Comisión o la elección del Presidente del Consejo Europeo.

Una de las figuras más novedosas del Tratado de Lisboa es la del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Esta figura responde fundamentalmente a la demanda ciudadana de que la Unión podría ser más rentable si actuara colectivamente en el escenario internacional de la Unión y como dice la Declaración de Laeken *“¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en el nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar numerosos países y pueblos?”* Se trataría del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión, que ofrezca una sola voz en política exterior, de seguridad y defensa común.

Su nombramiento corresponde al Consejo Europeo por mayoría cualificada y con la aprobación del Presidente de la Comisión. Su destitución sólo puede hacerse por el Consejo Europeo. El Alto Representante será de oficio el Vicepresidente de la Comisión en cuanto sea designado por el Consejo Europeo para el cargo. Todo apunta a que el Consejo Europeo, a través del Alto Representante, influirá sobre la Comisión en materia de relaciones exteriores en sentido amplio.

Por ello, el doble mandato que singulariza este cargo ha servido a algunos para manifestar que es un submarino del Consejo en la Comisión que vendrá a menoscabar el papel de ésta.

El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión.

La innovación¹⁷ de mayor trascendencia respecto al Consejo Europeo consiste en el establecimiento de una presidencia estable, regulada en el nuevo artículo 15.5 TUE en virtud del cual *“El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento”*.

El modelo de las presidencias rotatorias que era el que estaba vigente anteriormente, ejercido por el representante del Estado que ejerce la presidencia semestral, permitía al Estado disfrutar de un protagonismo internacional superior al propio de un Estado de su tamaño, ha generado hasta ahora una presión dinámica constructiva, favoreciendo además el acercamiento ciudadano a la Unión. Sin embargo, con una Europa cada vez más ampliada, estas ventajas se atenúan. Además la rotación genera discontinuidad, dificultando las prioridades y las políticas a largo plazo.

La presidencia estable también ha sido desde su planteamiento objeto de duras críticas, pues muchos habían presumido que la necesidad de reforzar el gobierno europeo permitiría concentrar mayor poder ejecutivo en la Comisión. Algunas voces defensoras de una Europa supranacional han advertido que el reforzamiento del Presidente, y en consecuencia del Consejo Europeo, inclinaría la balanza comunitaria hacia lo intergubernamental.

¹⁷ Becerril Atienza, B. “El Consejo Europeo y el Consejo en el Tratado de Lisboa”, en *Revista de las Cortes Generales* (1º, 2º, y 3er. cuatrimestre 2007), págs. 196-199.

Los Estados más pequeños se han mostrado reticentes a esta regulación, puesto que consideran que la defensa del interés general ejercido por la Comisión podría verse perjudicada por un directorio de los grandes Estados, sin una garantía de igualdad de trato entre los Estados miembros, ni un equilibrio institucional. Es evidente que el Presidente de la Comisión Europea entrará en cierta competencia con el Presidente de la Comisión, con el que compartirá el ejercicio de funciones ejecutivas.

Sin embargo, tal y como señala el propio Herman Van Rompuy, designado primer Presidente del Consejo Europeo el 1 de diciembre de 2009¹⁸, sintetizó en tres los beneficios frente a la Presidencia semestral: permanencia, profesionalización y carácter electivo. El mandato de dos años y medio prorrogable a cinco traslada un mensaje de certidumbre a los socios internacionales; la profesionalización alude a la dedicación exclusiva del cargo y a la incompatibilidad con las más altas funciones políticas a nivel nacional; y la elección por mayoría cualificada por los líderes nacionales solventa la arbitraria rotación entre Estados propia de la presidencia semestral.

En cuanto a los encuentros de los jefes de Estado, el Consejo Europeo se reúne dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente. Cada sesión ordinaria del Consejo durará un máximo de dos días. Junto a esas sesiones ordinarias está previsto que cuando la situación lo exija, pueda convocarse por su Presidente una sesión extraordinaria. Y en cuanto a la adopción de actos el Consejo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados constitutivos digan otra cosa.

En conclusión cabe señalar que el Consejo Europeo es el órgano más político de la Unión, puesto que es en su seno donde se toman las decisiones de mayor calado político. Cabe recordar que la Cumbre de Maastricht de 9 y 10 de diciembre de 1991 dio lugar al Tratado de Maastricht que crea la Unión

¹⁸ Sánchez Barrueco, M. L., “El Control del Consejo Europeo por el Parlamento Europeo (2009-2014): marco jurídico y práctica interinstitucional”, en *Revista Española de la Unión Europea*, Universidad de Deusto (enero-marzo 2015), Págs. 5-7.

Europea. Este Tratado ha sido el más importante que hemos tenido en la historia de la Unión Europea.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), marca una nueva etapa en la integración europea ya que permite la puesta en marcha de la integración política. Establece una Unión Europea formada por tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación policial y judicial en materia penal (JAI). El Tratado establece una ciudadanía europea, refuerza las competencias del Parlamento Europeo y pone en marcha la unión económica y monetaria (UEM).

Por tanto, las cumbres europeas se pueden considerar como los centros de reunión donde se toman decisiones importantes para Europa, donde están presentes todos los jefes de Estado y, se marca la estrategia política de la Unión y la hoja de ruta para los Estados miembros. Ahora, queda por ver si ante una situación de crisis como la que estamos padeciendo, Europa está dando soluciones efectivas y acertadas y los Consejos Europeos son verdaderamente órganos decisivos en la construcción de Europa. Lo que sí parece cierto es que en época de crisis se potencia la figura del Consejo Europeo, frente al resto de instituciones, como veremos más adelante.

Finalmente cabe señalar que si el reforzamiento de poderes del Parlamento Europeo¹⁹, ha servido para modular la autoridad legislativa del Consejo, la progresiva institucionalización del Consejo Europeo ha supuesto una merma en las funciones de dirección e impulsión política que tradicionalmente tenía el Consejo. Desde esta óptica, se entiende mejor que el TUE, al margen de la tarea legislativa y presupuestaria atribuya al Consejo funciones de definición y coordinación de políticas en el ámbito sectorial, dejando las orientaciones y prioridades políticas generales de la Unión para el Consejo Europeo.

¹⁹ De Miguel Bárcena, J., *El Consejo de la Unión Europea. Poder Normativo y Dimensión Organizativa*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, págs. 54-56.

El Consejo Europeo tiene una escasa regulación institucional en los Tratados, lo que genera una extrañeza si se compara con el enorme y creciente peso político que posee en el desarrollo de la actividad de la Unión. Sin embargo, cuando el Tratado de Lisboa le confiere el estatus de institución, se le otorga una mayor visibilidad política y se confiere una cierta seguridad jurídica a las relaciones interinstitucionales que se producen con su participación. Asimismo, su constante disciplina política se ha ido introduciendo paulatinamente en los diferentes ámbitos del Derecho de la Unión, lo que ha llevado a una parte de la doctrina a señalar al Consejo Europeo como la institución política “constituyente” del proceso de integración.

1.3. Decisiones relevantes adoptadas por el Consejo Europeo a lo largo de su historia: Acta Única Europea, Tratado de la Unión Europea, Pacto de Estabilidad y Crecimiento y Banco Central Europeo.

La importancia del Consejo Europeo puede analizarse a través de un recorrido por las decisiones más relevantes tomadas por este órgano.

En concreto, podemos sostener que, sin duda, en el marco institucional de la Unión Europea, todas las decisiones económicas más importantes se han adoptado a través de los Consejos Europeos, como por ejemplo: las bases de una Unión Económica Monetaria, los criterios para la adopción del “euro”, el Pacto de Estabilidad y crecimiento (PEC) o la proclamación de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE.

Iré desgranando las decisiones económicas más importantes, por orden cronológico. Desde la década de los sesenta, la Unión Económica Monetaria (UEM) ha sido una ambición de la Unión Europea²⁰, que prometía ofrecer estabilidad monetaria y un entorno propicio para impulsar el crecimiento y la

²⁰ Comisión Europea, 2007, *Una Europa, una moneda. El camino al Euro*. Págs. 2-7. Disponible en internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6730_es.pdf

creación de empleo. En la segunda mitad del siglo XX se constató un esfuerzo de los Estados miembros por concretar una mayor cooperación económica como medio para reforzar los vínculos políticos existentes entre ellos y proteger el mercado común.

En marzo de 1971 se llegó a un principio de acuerdo sobre el establecimiento de la UEM. Este inicial acuerdo consistía en reducir los márgenes de fluctuación monetaria, pero se introducía de manera experimental sin ningún compromiso a posteriori. Se asumió que los tipos de cambio con respecto al dólar se mantuviesen fijos. Y cuando EEUU dejó de fluctuar el dólar en agosto de 1971 una nueva oleada de inestabilidades sobrevino en los mercados.

En 1977 el Presidente de la Comisión Europea, Roy Jenkins, presentó una nueva propuesta para la UEM que en marzo de 1979 se puso en marcha con el nombre del **sistema monetario europeo** (SME) con la participación de las monedas de todos los Estados miembros, con excepción de la libra.

El sistema monetario europeo se fundamentó en el concepto de unos tipos de cambio estables, aunque ajustables. A pesar de que el principal objetivo del SME era reducir la inestabilidad de los tipos de cambio, que se percibía como perjudicial en el comercio, las inversiones y el crecimiento económico, también el control y la reducción de la inflación se convirtió en una prioridad económica. El SME supuso un cambio profundo puesto que los tipos de cambio únicamente podían modificarse de mutuo acuerdo entre los Estados miembros y la Comisión.

El SME resultó un éxito, la volatilidad de los tipos de cambio a corto plazo entre monedas de la UE se vio considerablemente reducida.

Posteriormente, en 1986 se firma el Acta Única Europea (AUE) en Luxemburgo y en La Haya los días 17 y 28 de febrero de 1986, y después de

los correspondientes procesos de ratificación en cada país, entró en vigor el 1 de julio. El AUE²¹ pretende superar el objetivo del Mercado Común (que esencialmente significa una Europa sin aranceles), para alcanzar el objetivo del Mercado Interior, que según el artículo 7.A del Tratado CEE *“implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado”*.

El AUE señaló para el año 1992 el objetivo del mercado interior y había sentado las bases de una política económica y monetaria que habría de desembocar en una moneda única. En este sentido, introdujo un capítulo para la cooperación en el ámbito de la política económica y monetaria que debiera consolidar el **Sistema Monetario Europeo**, entre otras cuestiones.

Así, en los Consejos Europeos de Hannover (1988) y Madrid (1989) se sientan las bases de una “Unión Económica Monetaria” que comenzará el 1 de julio de 1990. El 15 de diciembre de 1990 se constituyen dos Conferencias intergubernamentales, para elaborar por una parte “un Tratado de Unión Política” y por otra, “un Tratado de Unión Económica”.

Ambos tratados se refundieron en uno solo, “el Tratado de la Unión Europea” que fue aprobado formalmente por los jefes de Estado en el Consejo europeo de Maastricht el 7 de febrero de 1992, en el que se decidió dotar a Europa de una moneda única, fuerte y estable.

El Tratado de la Unión Europea estableció los criterios de convergencia de Maastricht que los Estados miembros deberían cumplir para poder adoptar el euro. Estos criterios servían de marco de referencia común de la estabilidad, solidez y sostenibilidad de las finanzas públicas de los candidatos a la zona euro.

²¹ Díez Moreno, F. *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Editorial Civitas, Madrid, 2009, págs. 102-129.

Posteriormente, en el Consejo Europeo de Ámsterdam del día 2 de octubre de 1997 se acordaron las reglas y responsabilidades del pacto de estabilidad y crecimiento (PEC), cuyo objetivo era garantizar la disciplina presupuestaria. El PEC contribuye a imponer una disciplina fiscal en la UEM y a garantizar la solidez de las finanzas públicas. La Comisión supervisa los déficits públicos y la deuda pública que conforme al Tratado, deben ser inferiores al 3% y al 60% del PIB, respectivamente. Si no se cumplen estos límites, el Consejo puede incoar un procedimiento de déficit excesivo que contempla, sanciones económicas.

En mayo de 1998, once Estados miembros cumplían todos los criterios de convergencia, por lo que fueron los primeros países en adoptar el euro como moneda única.

De 1999 en adelante se fijaron los tipos de cambio finales y la transición al euro. Se estableció el Banco Central Europeo (BCE) y el SEBC que sustituyeron al IME con una política monetaria independiente

La zona euro posee una moneda y una política monetaria única, así como una toma de decisiones independiente y centralizada. En el seno del SEBC, el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros de la zona euro forman el Eurosistema. El único órgano capacitado para tomar decisiones en materia de política monetaria en la zona euro es el Consejo de Gobierno del BCE.

El principal objetivo del BCE era controlar la inflación de modo que se situase por debajo del 2%. La baja inflación y la estabilidad de los precios benefician en gran medida a los a las empresas y a los ciudadanos de los Estados miembros. Los créditos se abaratan y su devolución es menos incierta.

El BCE además ostenta el derecho exclusivo a autorizar la emisión de billetes en euros. La producción se reparte entre los bancos centrales nacionales. Las monedas son emitidas por los Estados miembros de la zona del euro en las cantidades autorizadas por el BCE.

El Estatuto del BCE consagrado en el Tratado de Maastricht se encuentra hoy repartido en tres instrumentos normativos: el Tratado sobre la Unión Europea, el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea y el Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

El Estatuto del BCE ha tenido en su historia dos reformas. La primera reforma tuvo lugar en el Tratado de Niza. Se incorporó un nuevo párrafo al artículo 10 del Estatuto que abría la puerta a reformar el sistema de voto del Consejo de Gobierno. Se introdujo el sistema de rotación en el ejercicio del derecho de voto, de manera que los miembros del Consejo de Gobierno con derecho a voto nunca sobrepasaran los 21. La segunda reforma tuvo lugar en el Tratado de Lisboa. En primer lugar para incluirlo en el listado de instituciones de la Unión y en segundo lugar para eliminar de los Tratados la política monetaria devenidas obsoletas y así reemplazar el “ECU” por el euro.

El Consejo Europeo de Niza, celebrado entre los días 7 y 11 de diciembre de 2000, abordó también otras cuestiones, como son: el estado del proceso de ampliación, la proclamación de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE y la conclusión de la CIG 2000, sobre la reforma institucional.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE EUROPA

2.1. Crisis económica europea. Diagnóstico y causas.

La recesión que se inició en 2007 ha sido una de las más profundas y extensas de la historia del proyecto de integración comunitario. La Comisión Europea estimó una caída del producto interior bruto (PIB) del 4% en 2009, tanto en la Unión Europea como en la zona euro. Si bien todos los países miembros han sido afectados por la crisis, su impacto ha variado según su exposición a mercados financieros y al comercio internacional.

El 26 de marzo de 2008, el entonces Comisario Europeo de Asuntos Económicos, Sr. Almunia, presentó el *Informe Trimestral de la Comisión sobre la economía de la zona euro*²². Aquí se confirma la difícil situación que comenzaban a atravesar las economías de la eurozona, derivada del final de la crisis financiera, la debilidad de la economía norteamericana y el incremento del precio de las materias primas²³.

En verano de 2008, se agravó la mencionada situación, intensificándose los riesgos e incertidumbres, al tiempo que los indicadores de actividad registraban un debilitamiento brusco debido fundamentalmente:

- Las tensiones y problemas de mercados financieros persistían por temores a la solvencia de determinadas entidades financieras, junto con los altos tipos de interés.

- Los mercados bursátiles continuaron su evolución bajista

²² Comisión Europea, Quarterly Report on the Euro Area, Volume 7 N° 1 (2008), http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12331_en.pdf.

²³ Serrano Leal, C., Montoro Zulueta, B. Mulas Alcántara, M., "La Respuesta de la Unión Europea ante la crisis económica" en *Boletín Económico de ICE*, nº. 2988, del 1 al 15 de mayo de 2010, págs. 15-31.

- La espiral inflacionista afectó a Europa. La inflación de la zona euro alcanzó en julio el 4%, muy lejos del objetivo de estabilidad de precios del 2% del Banco Central Europeo (BCE)

- El BCE mantuvo tipos de interés de referencia en el 4,2 por temor a una espiral inflacionista.

- Según Eurostat, el paro se mantenía estable en la eurozona, pero avanzaba significativamente en países como España.

El primer dato negativo de la eurozona no tardó mucho en producirse, así en el segundo trimestre de 2008, el PIB de la zona euro cayó un 0,2%, frente a un incremento del 0,7% del primer trimestre. Se trata de la primera tasa de crecimiento negativo desde las crisis de 1992-1993. La economía de la zona euro se encontraba al borde de la recesión por primera vez en la historia.

La crisis financiera, después de que aflorase en EEUU, se trasladó a Europa en verano de 2007 dejando al descubierto los defectos y desequilibrios de la Unión Europea. Las causas de la crisis fueron tres principalmente²⁴:

1) Una política monetaria expansiva y el descenso acelerado del precio del dinero tras el estallido de la burbuja tecnológica en 2001. Los tipos de interés cayeron en profundidad, lo cual estimuló una fuerte demanda de crédito que empresas y familias canalizadas hacia el sector de la construcción y hacia la bolsa.

2) La liberalización del sistema bancario y la desregulación de los mercados financieros. Los bancos y las compañías hipotecarias asumieron riesgos excesivos y permitieron a los propietarios y beneficiarios de créditos contraer más deuda de la que su solvencia aconsejaba.

²⁴ Martín-Aceña, P.; Martínez-Ruiz, M^a.A.; Beltrán Pérez, C., *Las Crisis Financieras en la España Contemporánea 1850-2012*, Editorial Crítica, 2013, págs. 244-247.

3) La falta de una supervisión adecuada para compensar la eliminación de las normas reguladoras. Los bancos centrales convencidos de la eficiencia de los mercados y de la capacidad de las sociedades de crédito para autorregularse, concentraron su atención en un único objetivo, la inflación y abandonaron su función de vigilancia del sistema financiero.

Ante esta situación, los ministros de finanzas y economía de la UE, reunidos en el Consejo Ecofin informal de Niza, el 13 de septiembre de 2008, realizaron un primer diagnóstico de la situación. En Niza se acordaron los principios que debían guiar la actuación comunitaria. En primer lugar, una prudencia fiscal y al respeto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en segundo lugar, la estrategia debía insistir sobre la necesidad de reformas estructurales y en tercer lugar, restablecer la confianza de los mercados financieros.

2.2. Crisis económica europea. Las medidas adoptadas.

A finales de noviembre de 2008, el Presidente Barroso presentó oficialmente lo que sería la primera respuesta institucional de la UE a la crisis económica: el **Plan europeo de recuperación económica (PERE)**²⁵. Este Plan pretendió ofrecer una respuesta coordinada, su objetivo era evitar, en la medida de lo posible, una recesión. La versión definitiva del PERE fue aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2008.

El Plan proponía llevar a cabo una respuesta macroeconómica, contracíclica, a través de un ambicioso conjunto de actuaciones dirigidas a apoyar la economía real. El PERE supuso una inyección fiscal de 200.000 millones de euros (1,5% del PIB de la UE), para impulsar la demanda, procedentes de presupuestos nacionales y presupuesto de la UE. También se

²⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 26 de noviembre de 2008 denominada «Un Plan Europeo de Recuperación Económica» [COM(2008) 800 final – no publicada en el Diario Oficial]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aec0004>

establecieron actuaciones en ámbitos prioritarios de la UE, en línea con la Estrategia UE 2020, diseñada para hacer frente a retos futuros. Así la actuación del Plan se centraría en dos ámbitos: política fiscal y reformas estructurales.

Los Estados miembros se han centrado primero en medidas de apoyo al acceso a la financiación. En España, el Gobierno anunció la concesión de avales para las operaciones de financiación de la banca por un importe máximo de 100.000 millones de euros. Asimismo, España aprobó el Plan E, en enero de 2009, que articulaba medidas a favor de la recuperación económica en torno a cinco ejes: familias, empresas, empleo, financieras y modernización económica.

Según la primera evaluación del PERE realizada por la Comisión Europea, el PERE permitió estabilizar la economía y mejorar el mercado financiero, facilitando la recuperación que se inició en el segundo semestre de 2009.

Sin embargo, la realidad ha sido bien distinta a lo que señaló la Comisión. Las medidas adoptadas no consiguieron frenar la crisis económica, afectando de forma señalada al desempleo y a las cuentas públicas. Se pasó de un déficit en la Unión Europea del 2,8% en 2008 a un déficit del 7% en 2009.

Personalmente, considero que este Plan no ha ayudado mucho a frenar la crisis económica e iniciar la senda de la recuperación, y como se señaló en el Consejo Europeo de Primavera²⁶ los retos futuros pasan por restaurar la estabilidad macroeconómica y presupuestaria y, en segundo lugar, por llevar a cabo reformas estructurales esenciales.

²⁶ Conclusiones Consejo Europeo 25 y 26 de marzo de 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/113613.pdf

Transcurrido más de un año²⁷ desde que se publicara el Plan Europeo de Recuperación económica, el 3 de marzo de 2010 la Comisión presentó su Plan Estratégico Europa 2020, “Una estrategia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador²⁸”. Este documento más allá de aportar soluciones urgentes, es una estrategia a medio y largo plazo.

Introducía mecanismos de coordinación de las políticas estructurales estatales. La arquitectura de la colaboración entre las instituciones comunitarias y los Estados se organiza en torno a dos tipos de documentos que deberán elaborar anualmente:

1. Los informes por país para valorar el avance en el logro de los objetivos de la estrategia Europa 2020, ayudando a Estados miembros a definir y ejecutar estrategias de salida de la crisis.
2. Los informes temáticos atenderán a los retos microeconómicos, al empleo, y a otra serie de aspectos incluidos en la Estrategia Global EU2020.

Aunque el Plan EU2020 constituye otra nueva declaración, deja en manos del Consejo Europeo, es decir, en las manos de los jefes de Estado y de gobierno, el papel fundamental de liderar su ejecución.

La crisis ha revelado la interdependencia entre las economías europeas, y en especial, las de la eurozona, sobre todo en el ámbito financiero, y ha puesto en evidencia ciertos retos como el de coordinar las finanzas públicas con países con desequilibrios internos y regionales, y con distinta competitividad.

²⁷ Pérez Carrillo E., “Crisis económica y financiera en la Unión Europea. Reflexiones en torno a algunos instrumentos estratégicos para la recuperación” en *Anuario mexicano de derecho internacional*. Ene. 2011, pág. 5-7.

²⁸ Comisión Europea, “Comprender las políticas de la Unión Europea. Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento”, diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/politicasocial/Documents/Europa-2020-la-estrategia-europea-de-crecimientoA.pdf>

En este sentido, el primer paso de la UE frente a la crisis consistió en estabilizar el sistema bancario. En esta línea en 2008, el Banco Europeo de Inversiones incrementó sus intervenciones anuales extraordinarias con 15.000 millones de euros; el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo añadió 500 millones de euros anuales.

En 2009 se inyectaron en forma de incremento de gasto público extraordinario y de reducciones fiscales unos 170.000 millones de euros con el fin de provocar un impacto positivo y rápido en la economía europea y en el empleo. Además, el Banco Central Europeo (BCE), junto a los demás bancos centrales de los Estados miembros de la UE, recortó los tipos de interés para la zona euro.

Superado el impacto inicial de la crisis, se procede a introducir reformas de supervisión y de garantía de futuro. En el plano de supervisión, el Consejo de Ministros de Finanzas, el ECOFIN acordó el 9 de junio de 2009 una nueva estructura de supervisión de la UE. En este sentido, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas, el 18 y 19 de junio²⁹, acordó la creación de una nueva arquitectura de supervisión financiera con el objetivo de proteger el sistema financiero europeo de futuros riesgos y garantizar que jamás se repitan los errores del pasado.

Por otro lado, en mayo de 2010, el Consejo Europeo acordó un “Fondo europeo de estabilización financiera” (FEEF) para preservar la estabilidad financiera de la zona euro. En dicho marco ya había sido aprobada para la disciplina presupuestaria y la coordinación de la política económica en la eurozona el “Pacto fortalecido de Estabilidad y crecimiento” y la nueva vigilancia macroeconómica, en vigor desde el 13 de diciembre de 2011. El FEEF es un fondo no permanente intergubernamental y contó, inicialmente,

²⁹ Conclusiones 18 y 19 de junio de 2009- <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11225-2009-INIT/es/pdf>.

con 750 millones de euros, que por el momento ha asistido el rescate de Grecia, Irlanda y Portugal.

Posteriormente, el Consejo Europeo de 28-29 de octubre de 2011 convino en la necesidad de dotarse de un fondo económico de carácter permanente, destinado a ayudar a los Estados de la zona euro, condicionándolo a la previa ratificación del Tratado. El compromiso finalmente logrado en diciembre implica la concertación de un tratado intergubernamental a ratificar por los 17 Estados de la zona euro, y voluntariamente por quienes estén fuera de dicha zona. El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012 (TECG) constituye un pacto presupuestario, que promueve la disciplina presupuestaria.

El TECG consagra el principio de estabilidad presupuestaria que se erige en un elemento nuevo del pilar de la unión económica y monetaria, promueve la disciplina fiscal y refuerza la gobernanza del euro. A tal fin se han introducido reglas específicas entre las que destacan “la regla de oro” de equilibrio presupuestario. El TECG contempla la concesión de asistencia financiera a través del nuevo mecanismo de estabilidad financiera: el MEDE.

El MEDE se crea en virtud de un tratado entre los Estados Miembros de la zona euro, como organización intergubernamental de Derecho Internacional público, y tendrá su sede en Luxemburgo. Esta coordinación monetaria implica la supeditación de la concesión de la asistencia del mecanismo europeo de estabilidad a la ya mencionada ratificación del mismo y a la adecuada transposición de la reglamentación en el ámbito nacional.

El TECG ha servido para reforzar a su vez, la normativa fiscal de la zona euro y se convierte en un mecanismo permanente para consolidar la confianza, la solidaridad y la estabilidad financiera de la zona, el crecimiento y el empleo.

Este pacto, como se ha dicho anteriormente, incluyó la exigencia de reformas constitucionales para imponer a cada país “la regla de oro” del límite de déficit, siendo Alemania uno de los primeros países en adoptar y España ha seguido sus pasos. Esta previsión constitucional ya está contemplada en la Constitución alemana³⁰, que, inspirada a su vez, en la reforma de la Constitución Suiza del año 2001, reformó su texto en 2009 para introducir en los artículos 109.3 y 115 el freno al endeudamiento aplicable tanto a la Federación como a los Lander; limitando al 0,35% del PIB el déficit del Gobierno federal en el año 2015, y prohibiéndolo para los Lander a partir del año 2019. Dicha reforma de la Ley Fundamental no causó extrañeza, habida cuenta de que Alemania fue la impulsora del Pacto Europeo de Estabilidad.

La regla de oro era condición para el acceso a los recursos del MEDE, y en caso de incumplimiento sitúa al país afectado bajo la vigilancia de la Comisión y el Consejo y prevé sanciones más duras que las previstas en el Tratado de la Unión Europea (TUE). Todo ello supuso europeizar la política fiscal de los Estados miembros de la UE.

Por primera vez, no se exigió unanimidad para la ratificación del Tratado, siendo suficiente que lo hagan 12 de los 17 miembros, siendo de aplicación para aquellos que lo hayan ratificado.

La necesidad de asumir compromisos para la contención de déficit se convirtió en objetivo de primer orden de los gobiernos europeos, y por ende, también del español.

Los datos de la economía española³¹, instalada en una crisis de larga duración, y los vaivenes a los que estaba sometida su deuda en los mercados

³⁰ Ridaura Martínez, J., “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 29, 2012, pág. 239.

³¹ Marhuenda García, F., “La reforma del artículo 135 de la Constitución”, en Álvarez Conde E., y Souto Galván, C. (coords.), *La Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*,

internacionales, hicieron necesario adoptar una medida que aportará tranquilidad a los inversores. La realidad de España se adelantaría en tres meses al acuerdo alcanzado por los países de la Unión Monetaria para introducir medidas de control de déficit que fueran efectivas y contundentes en el caso de incumplimiento.

De ahí que en verano de 2011 se planteó una reforma de la Constitución, para incorporar al texto constitucional ese compromiso de limitación de déficit y de estabilidad presupuestaria. La iniciativa política del Gobierno, consensuada con el principal partido de la oposición, desembocó en la presentación de una Proposición de Reforma constitucional. Esta reforma constitucional se planteó como una necesidad para lograr la confianza de los mercados internacionales.

Por ello, el mecanismo de constitucionalizar el control de déficit de todas las administraciones públicas era un instrumento imprescindible con un cuadro macroeconómico inasumible a finales de agosto de 2011.

En ese momento, el paro registrado superaba los 4 millones de españoles y superaba el 21%, el déficit del Estado se situaba en 22.746 millones de euros, la recaudación por impuestos se estancó, el superávit de la Seguridad Social cayó, la prima de riesgo superaba los 300 puntos y la gran mayoría de las comunidades autónomas habían incumplido sistemáticamente los objetivos de déficit. Este conjunto de datos dificultaba el acceso a los mercados de financiación y la prima de riesgo corría el riesgo de dispararse de modo que se llegase a la intervención de nuestra economía.

La reforma constitucional dio un respiro a nuestra economía, hasta la celebración de las elecciones generales. La reforma incorpora una acertada disciplina fiscal para las administraciones, que vincula oportunamente el déficit español a las directrices de la gobernanza de Bruselas. El carácter adecuado de la medida no reside en la inmediatez de su aplicación, porque no existe,

Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, *Serie Problemas Jurídicos Contemporáneos*, págs. 387-398.

sino en su contribución a que la economía española recupere la confianza internacional que había perdido.

La crisis ha demostrado que el equilibrio fiscal es imprescindible para garantizar el crecimiento económico de España y la solidaridad. El equilibrio presupuestario tiene que impedir que el gobierno y las comunidades autónomas y los municipios incurran permanentemente en un déficit estructural, cuyas negativas consecuencias se han visto con la crisis económica financiera y mundial que comenzó en 2007.

Se trata de una decisión que resitúa a España en la vanguardia de los países comprometidos con la gobernanza europea, pero a corto plazo tampoco es una pócima milagrosa que solucione inmediatamente los graves desequilibrios de un país. Con ello, hemos aprendido que el gasto público incontrolado y el consiguiente endeudamiento no sirven para proporcionar prosperidad y crear riqueza.

El procedimiento a seguir era el previsto en el artículo 167 de la CE, al no tratarse el artículo 135 de ninguno de los preceptos reservados al procedimiento del artículo 168³². Y se ha aplicado el procedimiento de urgencia y la tramitación en lectura única, de conformidad con el Reglamento del Congreso de los Diputados, en concreto, los artículos 93,94 y 150.

Un sector del PSOE, los sindicatos y la izquierda insistieron en la petición de referéndum sustentándola en el terreno político en que el texto nacería con un déficit democrático. En cualquier caso, no se puede cuestionar la legitimidad de la fórmula utilizada, aunque sea inusual, puesto que se ajusta a las previsiones constitucionales de reforma y respeta la normativa prevista en los reglamentos parlamentarios. Puede cuestionarse su oportunidad desde el

³² Artículo 168 de la CE: “ 1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes” .

punto de vista político, pero no que la reforma se hizo respetando escrupulosamente los procedimientos previstos.

El sistema acordado por los dos grandes partidos remitía a una ley orgánica el desarrollo de los principios consagrados en la reforma constitucional. Esto permitirá una mayor concreción, así como una deliberación más sosegada y matizada de la iniciativa.

La Proposición de Reforma Constitucional salió adelante tanto en el Congreso de los Diputados, como en el Senado, respaldada con la amplia mayoría de los votos del PSOE y PP; con lo que se superó el quorum de aprobación de la reforma, es decir los tres quintos de la cada Cámara.

En concreto, se aprobó el texto de la reforma con el apoyo del 90% de los diputados, es decir 316 de 350, lo que hizo incomprensible cuestionar la relevancia del consenso formado por el PSOE y el PP. Hubiera sido bueno que las formaciones minoritarias hubieran dado su apoyo, pero era imposible teniendo en cuenta el contexto electoral y las exigencias de los nacionalistas como CIU y PNV.

El artículo 135 de la CE quedaba redactado de la siguiente forma:

“Artículo 135 Constitución Española (modificado BOE 27 de septiembre de 2011[1])

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. *El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. *Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

5. *Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

a) *La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*

b) *La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*

c) *La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

6. *Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.*

En definitiva, el objetivo de la reforma del artículo 135 era garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Y como dijo la portavoz del Grupo Popular de aquel entonces, Soraya Sáenz de Santamaría³³, en el debate en el Congreso de los Diputados, “A partir de ahora la estabilidad presupuestaria ya no es una opción es un deber público, es una obligación constitucional, porque es condición indispensable para el crecimiento, la creación de empleo y la sostenibilidad de nuestro Estado de bienestar. Lo hacemos en la Constitución porque el compromiso de unas cuentas públicas equilibradas no puede ser coyuntural sino que debe ser permanente; no puede depender de una situación económica ni de las circunstancias políticas...”. Asimismo también defendió que esta reforma vinculara a todas las Administraciones públicas, desde la Administración del Estado hasta las Comunidades Autónomas y Entes Locales.

Mientras se negociaba el nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria y se discutía el nuevo MEDE, los mercados no daban tregua, y en el último trimestre de 2011 se gestaba un gran colapso financiero. En este contexto, la respuesta vino del BCE, que bajo la dirección de Mario Draghi encontró una novedosa forma para “abrir el grifo” del crédito y proporcionar liquidez masiva: en diciembre de 2011, y de nuevo en febrero de 2012 el BCE lanzó la *Long Term Refinancing Operation (LTRO)* que otorgó a la banca privada europea alrededor de un billón de euros en créditos a tres años al 1%.

El mensaje del BCE era: los bancos debían pedir prestado todo lo que precisaran para refinanciar sus pasivos y hacer frente a los ingentes

³³ Cortes Generales. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación Permanente. Año 2011. IX legislatura. Núm. 269, pp. 1 a 23.

vencimientos de deuda previstos para 2012. Ello evitó el colapso de ciertos bancos, aunque no solucionó, lógicamente el problema de fondo.

Desde que, en el verano de 2007, se inició la crisis financiera europea, la Unión se ha embarcado en amplísimas reformas normativas³⁴ para corregir los defectos del sistema financiero europeo y los desequilibrios económicos, que se resumen del siguiente modo:

1) La regulación y supervisión de los mercados financieros, con la creación de agencias europeas de supervisión, la introducción de requisitos más exigentes en cuanto a capitalización y liquidez de la banca, la regulación de la remuneración de altos cargos de la banca y organización de la gestión del riesgo bancario, los instrumentos de resolución de gestión de crisis bancarias, el sistema de garantía de depósitos bancarios, la regulación y supervisión europea de las agencias de notación y la mejora de las directivas sobre abuso de mercados, entre otras medidas.

2) El restablecimiento y robustecimiento del régimen de disciplina presupuestaria para los Estados del euro. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado en 1998 quedó debilitado tras la negativa del Consejo Europeo a aprobar sanciones a los países reincidentes en déficits excesivos (Alemania, Francia, Grecia y Portugal), y la sentencia del Tribunal de la Unión que estableció que el Consejo no tenía obligación de decidir conforme a la propuesta de la Comisión, por este motivo el Pacto quedó debilitado. Así como el establecimiento de un sistema de monitorización y de corrección de desequilibrios macro-económicos, todo ello mediante la mejora del marco institucional de la gobernanza del euro.

³⁴ Sainz de Vicuña y Barroso, A., “EL Estatuto del Banco Central Europeo” en *La Arquitectura Institucional de la Refundación del Euro*. Papeles de la Fundación de Estudios Financieros, 2013, págs. 38-39. Disponible en internet: <http://www.fef.es/new/publicaciones/papeles-de-la-fundacion/item/242-la-arquitectura-institucional-de-la-refundaci%C3%B3n-del-euro.html>

3) En junio de 2012 se adoptó la decisión de asignar al BCE funciones de supervisión de las entidades crediticias del área del euro, así como la creación de un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

Estas medidas suponen una transformación en profundidad del sistema financiero y del entorno macroeconómico. Cuando el BCE ejerza la supervisión de los bancos de la zona euro podrá conseguir, mejor que un conjunto de heterogéneos supervisores nacionales, un sistema financiero del euro que cumpla con su función económica y social.

2.3. El papel del Consejo Europeo en la crisis económica y su relación con el resto de instituciones europeas.

El Consejo Europeo ha adoptado un papel protagonista en la gestión de la crisis económica³⁵. Se trata de una institución cuyo peso específico ha experimentado importantes cambios en los últimos años, y claro ejemplo de ello es el papel que ha venido desempeñando respecto a la gobernanza económica, erigiéndose en foro fundamental de discusión política y de adopción de decisiones al más alto nivel. Hay que señalar también, para los Estados de la zona euro, las Eurocumbres, introducidas por el artículo 12.1 del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza.

El protagonismo del Consejo Europeo en la gobernanza económica no ha sido exclusivamente fruto de la crisis, sino que esta Institución ha utilizado el marco normativo diseñado por el Tratado de Lisboa para ocupar un espacio fundamental, que ha puesto en práctica particularmente, para afrontar la crisis económica.

Al auge de esta institución puede haber contribuido, además de su decidida voluntad de intervenir, los siguientes factores: la desaparición de los

³⁵ Balaguer Callejón, F., Azpitarte Sánchez, M., Guillén López, E., Sánchez Barrilao, J. F., *El Impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, Editorial Aranzadi, año 2015; págs. 42-59.

pilares de la Unión, que han permitido que su actividad se extienda por todo el ámbito europeo, la necesidad de un órgano de dirección política eficiente y el carácter flexible e informal de sus métodos de trabajo, que han permitido afrontar con éxito situaciones imprevistas de crisis.

En el ámbito económico, los Estados no han estado dispuestos, desde la aprobación del Tratado de Maastricht, a avanzar más en la profundización de los métodos comunitarios, exhibiendo una clara resistencia a la cesión de más parcelas de soberanía, y mostrándose partidarios de afrontar los problemas desde la cooperación intergubernamental en un marco flexible.

La paradoja radica en que dichas resistencias de carácter nacional al método comunitario de integración no excluyen una decidida voluntad de coordinación de las políticas a nivel europeo. Es por tanto, el Consejo Europeo la institución que mejor ha podido canalizar estas aspiraciones de los líderes nacionales, articulando la voluntad de coordinación de políticas al más alto nivel intergubernamental.

El Consejo Europeo ha venido definiendo la agenda de trabajo y jugando un papel, cada vez, más relevante en la política europea, supervisando el trabajo del Consejo, adoptando decisiones de dirección política e impulsando el cumplimiento de los objetivos europeos desde el ámbito de las políticas nacionales. Como consecuencia, el Consejo Europeo ha impulsado medidas tan importantes como la reforma del artículo 136 del TFUE, que proporciona una base jurídica al mecanismo europeo de estabilidad para la eurozona. Y también vienen impulsando la Unión bancaria.

El paulatino incremento del papel del Consejo Europeo en el ámbito económico se viene poniendo de manifiesto desde 1994 en adelante, cuando las reuniones del Consejo Europeo comienzan a incorporar en sus agendas asuntos relativos a la gobernanza económica (Consejo europeo de Essen de 1994 sobre desempleo, cumbres de Luxemburgo de 1997, Cardiff en 1998, y Colonia en 1999). De esta manera, el Consejo Europeo ponía en la agenda los

asuntos económicos como prioridad política de la Unión, y condicionaba la actuación del Consejo y la Comisión, llamados a concretar sus iniciativas. Además desde el Consejo Europeo de 2000, se reserva una reunión anual a la gobernanza económica, que ha generado un paquete significativo de soft-law o instrumentos no vinculantes de coordinación, que exigen un importante esfuerzo por las partes implicadas. A esto hay que añadir las numerosas crisis que se han convocado para cuestiones específicas de la crisis o retos de singular importancia.

A continuación, haré un repaso de las principales decisiones adoptadas por los Consejos Europeos en materia económica, algunas de ellas ya referidas en el apartado anterior. De suma importancia es la Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento de 1997, anterior a la crisis económica. Esta Resolución proporciona a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión orientaciones políticas para aplicar el Pacto de estabilidad y crecimiento, y alienta a los Estados miembros a seguir políticas presupuestarias saneadas después de entrar en la etapa de la unión económica monetaria. En el Consejo Europeo del 22 y 23 de marzo de 2005, se dio respaldo al acuerdo político de los ministros de Hacienda para una mejor gestión del referido Pacto de estabilidad y crecimiento.

Asimismo, cabe destacar la importancia de la modificación del artículo 136 TFUE, añadiendo un apartado 3, por Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, reforma que fue validada por la Sentencia Pringle³⁶.

En diciembre de 2011, se acordó por el Consejo Europeo profundizar en la unión económica, trabajando en dos direcciones fundamentales: la aprobación de un nuevo pacto fiscal y el reforzamiento de la coordinación de la

³⁶ STJUE de 27 de noviembre de 2012 (Sentencia Pringle), ECLI:EU:C:2012:756. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=130381&doclang=ES>.

política económica, por un lado, y el desarrollo de instrumentos de estabilización para poder afrontar desafíos a corto plazo, por otro, con la promoción de Mecanismo Europeo de Estabilidad.

El 2 de febrero de 2012, los Estados de la zona euro celebraron el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que está en vigor desde octubre de 2012. A esto se añade el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria que incluye el llamado Fiscal Compact y que está en vigor desde el 1 de enero de 2013. Este Tratado refuerza la disciplina presupuestaria, exigiendo unos presupuestos nacionales equilibrados.

En junio de 2012, el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, presentó un informe denominado “Hacia una auténtica Unión Económica Monetaria (UEM)”, que proponía la integración financiera, presupuestaria y de política económica para lograr dicho objetivo. En esta misma línea ha trabajado la Comisión Europea a través de su “Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica apertura de un debate europeo”.

En diciembre de 2012, el Consejo Europeo definió los pasos a seguir para reforzar la UEM, concluyendo y aplicando los acuerdos sobre los paquetes de gobernanza económica y avanzando hacia la unión bancaria. En marzo de 2013, el Consejo Europeo hace suyas las conclusiones del Blueprint (coincidentes con las del informe Van Rompuy, y con informes previos del Parlamento Europeo) y se compromete a llevar a cabo la Unión Bancaria.

Como consecuencia de la actitud protagonista del Consejo Europeo en los últimos tiempos; se han generado una serie de tensiones con el resto de las instituciones europeas.

En relación con el Consejo de la UE, el Consejo Europeo ha venido desplazando al mismo con la adopción de relevantes decisiones económicas a través de las conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión, reduciendo al Consejo, junto a la Comisión, a un ejecutor de las mismas y supervisando su actividad.

Con respecto a la Comisión Europea, a pesar de que el artículo 15 del TUE excluye expresamente la función legislativa del Consejo Europeo, lo cierto es que en la práctica el Consejo Europeo y su Presidente han actuado decididamente en la programación de la agenda de trabajo de las instituciones, de lo cual es ejemplo la gobernanza económica, por lo que cabe hablar de una cooperación competitiva entre ambas.

También se ha señalado, que el Tratado de Lisboa, y en especial la posterior gestión de la crisis económica, han podido propiciar la pérdida de peso político de la Comisión, en la medida que el Tratado de Lisboa consagra una estructura gubernamental con dos cámaras legislativas y dos instituciones de carácter ejecutivo, de tal modo que pueda considerarse la Comisión como un órgano ejecutivo técnico del Consejo Europeo, que sería el órgano ejecutivo de carácter político.

El papel de la Comisión Europea en relación con la gobernanza económica de la UE ha sido tildado de modesto, sobre todo en sus comienzos. Durante la crisis, el papel de la Comisión Europea ha sido limitado, pero las funciones que finalmente se le han atribuido en el marco de la gobernanza económica reformada resultan relevantes.

La Comisión también ha querido participar y pronunciarse sobre el propio proceso de gestión de la crisis: en noviembre de 2012, presentó el Blueprint para una profunda y genuina Unión Económica y Monetaria proponiendo una hoja de ruta para el corto, medio y largo plazo, advirtiendo contra el excesivo recurso a soluciones intergubernamentales.

La relación con el Parlamento Europeo ha estado especialmente marcada por la tensión frente a lo que se ha considerado una extralimitación en sus funciones por parte del Consejo Europeo. La adopción de decisiones relativas a la gobernanza económica fuera de los marcos normativos e institucionales establecidos ha conllevado un cierto grado de marginación del Parlamento Europeo, que ha venido criticando el excesivo intervencionismo del Consejo Europeo, que ha multiplicado las reuniones excepcionales, tratando asuntos propios del Consejo de Ministros, inmiscuyéndose en la función legislativa y recurriendo a tratados intergubernamentales para influir en la legislación europea fuera del marco comunitario.

El Parlamento Europeo ha logrado ejercer un papel muy limitado en la gobernanza económica, y esto ha sido objeto de críticas relativas a las carencias de legitimación democrática que presentan las soluciones dadas a la crisis económica en la medida que la actuación del Parlamento Europeo se ha visto reducida. Durante la gestión de la crisis, el Parlamento Europeo, ha tratado de influir en la adopción de reglamentos e incluso de Tratados, como el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad y en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM. Sin embargo, un importante número de acuerdos han sido tomados fuera del marco normativo comunitario, con un protagonismo del modelo intergubernamental de toma de decisiones, la integración flexible y el método abierto de coordinación, lo que ha supuesto la marginación de la Eurocámara en la toma de decisiones en algunos casos. Su papel en la gobernanza económica ha quedado reducido a su participación en los llamados diálogos económico y a la cooperación interparlamentaria. En particular, el Parlamento Europeo luchó por conseguir un papel más relevante en el procedimiento del Semestre Europeo y logró asegurarse el derecho a participar en los Diálogos Económicos. Estos diálogos permiten al Parlamento Europeo mantener debates con otras instituciones de la UE y con representantes nacionales sobre temas económicos, propiciando así la exigencia de responsabilidad ante el Parlamento. Estos diálogos permiten al

Parlamento Europeo cuestionar a otras instituciones europeas, y exigir a los representantes de gobiernos nacionales responsabilidades de sus actos.

En conclusión, el Parlamento Europeo ha logrado un papel de supervisión general de los procedimientos y, en comparación con el papel que le correspondía en el anterior Pacto de estabilidad y crecimiento, su posición se ha visto reforzada dado que se le atribuye: el derecho a ser informado y consultado en algunos casos; puede invitar a la Comisión, al Consejo y, en caso necesario, al Presidente del Consejo Europeo y del Eurogrupo a la Eurocámara; puede fomentar un intercambio de puntos de vista dentro de sus Comisiones competentes con los Estados miembros afectados por una decisión, recomendación y sanción del Consejo, o por una advertencia de la Comisión. En suma se trata de un papel de supervisión general y de capacidad de diálogo pero sin posibilidad de adoptar decisiones. Por tanto, el papel sobre la política presupuestaria y la adopción de reformas estructurales, se ha adjudicado a instituciones que no han sido directamente elegidas por los ciudadanos.

Dicha falta de legitimidad democrática puede explicar la resistencia de los ciudadanos ante las políticas de austeridad adoptadas. En general, se considera que el Parlamento Europeo debería tener un papel más activo.

2.4. Análisis de las decisiones económicas adoptadas en los Consejos Europeos

En los apartados anteriores del presente capítulo hemos hecho un diagnóstico de la situación de crisis económica en la Unión Europea; hemos analizado sus causas y hemos visto las medidas económicas más importantes que se han adoptado. Asimismo, nos hemos referido al protagonismo que ha adquirido el Consejo Europeo a la hora de aportar soluciones frente a la crisis económica. A continuación se abordará un análisis más exhaustivo relativo a

las conclusiones adoptadas en los Consejos Europeos celebrados en los últimos cuatro años, el periodo más duro de la crisis económica en Europa (junio 2012-junio 2017). Con ello, pretendo analizar la importancia de sus decisiones en la actualidad, si se está dando una respuesta adecuada a los desafíos que tiene la Unión Europea y los Estados Miembros, y si el Consejo Europeo está siendo un órgano útil y eficaz a la hora de resolver los problemas de los Estados miembros y sus ciudadanos.

CONSEJO EUROPEO DE 28 Y 29 DE JUNIO DE 2012 Y CUMBRE DEL EUROGRUPO DEL 29 DE JUNIO DE 2012³⁷

En la Cumbre del Eurogrupo y en el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 se adoptaron dos acuerdos importantes para combatir la crisis del euro.

El primero se refiere a la posibilidad del uso del MEDE (el Mecanismo Europeo de Estabilidad) para la recapitalización directa de la banca de un país de la zona euro, cuando exista una supervisión bancaria común (el Mecanismo Único de Supervisión, bajo la supervisión del Banco Central Europeo).

El segundo pacto más importante versó sobre el Pacto por el Crecimiento y Empleo, un acuerdo que consiste en la aplicación de una serie de medidas de apoyo al crecimiento. Se acordó que movilizaría 120.000 millones de euros (equivalentes al 1% del PIB de la UE); 55.000 millones de euros para medidas de impulso de crecimiento (para investigación, innovación, PYME, apoyar el empleo juvenil), 10.000 millones de euros para aumentar la capacidad de préstamo por parte del BEI a 60.000 millones de euros y 4.500 millones de euros de bonos para proyectos.

³⁷ Conclusiones Consejo Europeo 28 y 29 de junio de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-REV-2/es/pdf>.

Además, el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, presentó su primer informe "Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria." Un informe redactado por Van Rompuy en estrecha colaboración con el Presidente de la Comisión Europea, el Presidente del Eurogrupo y el Presidente del Banco Central Europeo, que tenía como objetivo elaborar una hoja de ruta para la consecución de una auténtica Unión Económica y Monetaria.

CUESTIONES RELEVANTES PREVIAS AL CONSEJO EUROPEO DE OCTUBRE DE 2012

El 12 de septiembre de 2012, la Comisión Europea presentó su propuesta oficial sobre la creación del Mecanismo Único de Supervisión. La propuesta de la Comisión Europea incluyó, entre otros asuntos, la redacción de un reglamento que confiriera al BCE fuertes competencias para la supervisión de todos los bancos de la zona del euro, además de la fecha de la entrada en vigor del mecanismo único de supervisión, el 1 de enero de 2013.

El 25 de septiembre de 2012 los Ministros de Finanzas de Alemania, Finlandia y los Países Bajos publicaron una declaración conjunta en la que manifestaron su posición negociadora respecto a la recapitalización directa de los bancos; "el MEDE debería de poder asumir la responsabilidad directa de las dificultades que surjan bajo la nueva supervisión, pero los activos heredados deberían ser responsabilidad de las autoridades nacionales".

Antes del Consejo Europeo también se presentó el informe intermedio del Presidente del Consejo Europeo sobre la creación de una auténtica Unión Monetaria y Económica.

CONSEJO EUROPEO DEL 18 Y 19 DE OCTUBRE DE 2012³⁸

La conclusión fundamental del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de octubre de 2012 versó sobre la creación del Mecanismo Único de Supervisión. Se definió un plan con fechas específicas acerca de la creación (las propuestas legislativas relativas al MUS deberían ser acordadas para el 1 de enero de 2013) y desarrollo del mecanismo (su aplicación operativa). Sin embargo, no se definió una fecha exacta para su puesta en marcha, dejando este aspecto sobre el mecanismo muy abierto ya que sólo se especificó que el trabajo sobre su aplicación operativa "tendrá lugar durante 2013."

Por lo tanto, en el Consejo Europeo de octubre se ratificó lo aprobado en el Consejo Europeo de junio de 2012, se estableció un calendario para la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y se debatió el avance en el Pacto por el Crecimiento y el Empleo aprobado en junio.

ANTES DEL CONSEJO EUROPEO DE DICIEMBRE DE 2012

El 28 de noviembre de 2012 la Comisión Europea propuso un plan llamado "A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union – Launching an Euroepan debate." El plan realizaba una propuesta acerca de la creación de una unión bancaria, fiscal, económica y política y se dividía en cuatro partes: las medidas que debería de tomar la UE para la creación de una unión bancaria, fiscal y económica en el corto (próximos 18 meses), medio (de 18 meses a 5 años) y largo plazo (después de cinco años), y como crear una unión política.

El 28 de noviembre de 2012 la Comisión Europea también publicó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013. El propósito del estudio

38 Conclusiones Consejo Europeo 18 y 19 de octubre de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-156-2012-INIT/es/pdf>.

fue establecer las prioridades económicas y sociales de la UE en 2013, proporcionando orientaciones generales a la UE y los Estados miembros sobre la puesta en práctica de sus políticas.

El Estudio lanzó el tercer Semestre Europeo de coordinación de políticas, en cuyo marco se revisan los resultados y las prioridades nacionales de forma colectiva a nivel de la UE en el primer semestre de cada año. Se centró en cinco prioridades: proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado, favorecedor del crecimiento; restablecer la normalidad en la concesión de crédito a la economía; promover el crecimiento y la competitividad; atajar el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis; y modernizar la administración pública.

El 5 de diciembre de 2012 Herman Van Rompuy publicó (en estrecha colaboración con Barroso, Juncker y Draghi) el tercer informe “Hacia una Auténtica Unión Económica y Monetaria.” Los autores propusieron un calendario y un proceso por etapas para avanzar en la realización de una Auténtica Unión Económica y Monetaria.

CONSEJO EUROPEO DEL 13 Y 14 DE DICIEMBRE DE 2012³⁹

El Consejo Europeo de diciembre de 2012 fue otro de los Consejos Europeos clave, ya que se celebró el acuerdo logrado en el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros del 13 de diciembre sobre el Mecanismo Único de Supervisión. Los puntos clave acordados versaron sobre dos propuestas encaminadas a establecer un Mecanismo Único de Supervisión (MUS); un Reglamento que confía tareas de supervisión al Banco Central Europeo (ECB) y el otro que modifica el Reglamento por el que se crea la Autoridad Bancaria Europea (ABE).

³⁹ Conclusiones Consejo Europeo 13 y 14 de diciembre de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/es/pdf>.

Se determina que la creación y el funcionamiento del supervisor único se desarrolle de la siguiente forma:

1. El MUS estará compuesto por el BCE y las autoridades nacionales.

2. El BCE ejercerá la supervisión directa sobre los bancos de la eurozona, si bien de modo diferenciado y en estrecha colaboración con las autoridades supervisoras nacionales.

3. Los Estados miembros que no forman parte de la eurozona podrán participar en el MUS, si así lo desean, mediante concertación de acuerdos de estrecha colaboración.

4. En el seno del BCE se creará una junta supervisora que se encargará de preparar las tareas de supervisión (para que los cometidos monetarios del BCE quedarán estrictamente separados de sus cometidos de supervisión). Los países que no son miembros de la eurozona pero que participaran en el MUS, tendrán en la junta supervisora pleno derechos de voto.

5. Los supervisores nacionales seguirán encargándose de los cometidos no conferidos al BCE, por ejemplo, los relacionados con la protección de los consumidores, el blanqueo de dinero, los sistemas de pago y las filiales de bancos de terceros países.

6. El BCE asumirá sus cometidos de supervisión en el contexto del MUS a partir del 1 de marzo de 2014, o bien 12 meses después de la entrada en vigor de la legislación pertinente, si esta fecha es ulterior a la primera.

Las conclusiones mencionan que “en una situación en que la supervisión bancaria se haya transferido efectivamente a un mecanismo único de supervisión, hará falta un mecanismo único de resolución, con los poderes

necesarios para que pueda llevar a cabo la resolución de cualquier banco establecido en los Estados miembros participantes.” El Consejo Europeo afirma que la Comisión Europea presentará, en el curso de 2013, una propuesta de mecanismo único de resolución, y propone que dicha propuesta debería adoptarse durante la actual legislatura.

Las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2012 también hacen referencia a la recapitalización directa de los bancos: “Se deberá acordar un marco operativo, que incluya la definición de activos heredados, lo antes posible durante el primer semestre de 2013, a fin de que cuando este efectivamente establecido un mecanismo único de supervisión, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, siguiendo sus procedimientos normales de decisión, tenga la posibilidad de recapitalizar los bancos directamente.”

CONSEJO EUROPEO DEL 7 Y 8 DE FEBRERO DE 2013⁴⁰

En el Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013 se alcanzó un acuerdo (por unanimidad entre los 27 Estados miembros de la Unión Europea) para fijar el próximo presupuesto europeo. El nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) abarcará un periodo de siete años, comprendido entre 2014 y 2020, y se aplicará a una Unión Europea integrada por 28 Estados miembros, partiendo de la hipótesis de que Croacia se adhiera a la UE en 2013. El techo máximo de compromiso de gasto de la UE de los 28 países para el periodo 2014-2020 será de 960 mil millones de euros. La reducción del MFP 2014-2020 es de un 3.3% en comparación con el presupuesto comunitario 2007-2013, o lo que es igual, de 33.000 millones de euros. Además, se adoptó la Iniciativa sobre el Empleo Juvenil dotada de 6.000 millones de euros.

El Consejo Europeo también acordó las directrices para la política de comercio de la Unión Europea (la UE está resuelta a fomentar un comercio

⁴⁰ Conclusiones Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-3-2013-INIT/es/pdf>.

libre como motor de crecimiento y creación de empleo), adoptó acuerdos importantes sobre el programa comercial bilateral de la UE (respecto a las negociaciones de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América, Canadá, Japón, etc.) y sobre relaciones exteriores (Primavera Árabe y Mali).

CONSEJO EUROPEO DEL 14 Y 15 DE MARZO DE 2013⁴¹

El tema principal del Consejo Europeo del 14 y 15 de marzo de 2013 fue 'La Política Económica y Social' con un especial enfoque en el desempleo juvenil. Dentro de este marco se habló sobre el Semestre Europeo (el fomento de la competitividad, el crecimiento y el empleo, en particular para los jóvenes) y cómo reforzar la Unión Económica y Monetaria (UEM).

En relación con el reforzamiento de la UEM las conclusiones del Consejo Europeo hacen referencia a dos asuntos claves: que el proceso legislativo sobre el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) concluiría en las próximas semanas y sobre la recapitalización directa de los bancos. En relación con el último tema se hacen las siguientes declaraciones:

1. Debería aprobarse en el primer semestre de 2013 un marco operativo, que incluya la definición de activos heredados para que cuando se introduzca el MUS se puedan recapitalizar los bancos directamente.

2. Debería llegarse a un acuerdo antes de junio de 2013 sobre la Directiva sobre rescate y resolución bancaria y la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos.

3. La Comisión Europea presentará en el verano de 2013 una propuesta legislativa sobre el mecanismo único de resolución para los países

⁴¹ Conclusiones Consejo Europeo 14 y 15 de marzo de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-23-2013-INIT/es/pdf>.

que participan en el MUS. Esta propuesta debería instaurar un marco eficaz para la resolución de entidades financieras.

CONSEJO EUROPEO DEL 22 DE MAYO DE 2013⁴²

En el Consejo Europeo celebrado el 22 de mayo de 2013 los dos temas más importantes que se debatieron fueron: la energía y la fiscalidad. Respecto a la política energética de la Unión Europea se han marcado directrices en 4 ámbitos: acelerar la entrada en funcionamiento de un mercado interior de la energía plenamente operativo e interconectado, facilitar la inversión en energía, diversificar los suministros en Europa y aumentar la eficiencia energética.

En materia de fiscalidad, el Consejo Europeo acordó acelerar los trabajos en la lucha contra el fraude fiscal, la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva. En concreto, se alcanzaron los siguientes acuerdos: la adopción antes de fin del año de la Directiva revisada sobre la fiscalidad de los rendimientos del ahorro, empezar lo antes posible las negociaciones con Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y San Marino para garantizar que estos países sigan aplicando medidas equivalentes en la materia fiscal análogas a las que se adopten en la UE y dar prioridad a los esfuerzos para ampliar el intercambio automático de información a nivel tanto de la UE como mundial entre otros.

CONSEJO EUROPEO DEL 27 y 28 DE JUNIO DE 2013⁴³

Las conclusiones del Consejo Europeo están divididos en cuatro apartados; "Empleo Juvenil," "Crecimiento, Competitividad y Empleo,"

⁴² Conclusiones Consejo Europeo del 22 de mayo de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-75-2013-INIT/es/pdf>.

⁴³ Conclusiones Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/es/pdf>.

“Consecución de la Unión Económica y Monetaria” y “Varios.” Esto deja bien claro que los tres temas fundamentales en este Consejo Europeo eran el desempleo (especialmente juvenil), la financiación de las PYMES y los avances en la unión bancaria

Respecto al tercer apartado de las conclusiones, dedicado a la “Consecución de la Unión Económica y Monetaria” el Consejo Europeo celebra los importantes acuerdos adoptados y aporta nuevas directrices sobre su implementación.

El 20 de junio de 2013 en el Eurogrupo se acordaron las principales características del marco operativo para la recapitalización directa de los bancos por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

- El MEDE podrá destinar hasta 60.000 millones de euros de los 500.000 millones de euros de que dispone para recapitalizar directamente los bancos.

- Se compartirán responsabilidades en caso de recapitalización directa. Los Estados miembros cubrirán el primer 4,5% del capital de los bancos en resolución. De ahí hasta el 9% el capital será aportado en un 80% por el MEDE.

- Se prevé que antes de que el MEDE recapitalice directamente los bancos, se aplicara una dilución a los accionistas y una quita a los acreedores.

- Todavía no se sabe si España, Grecia, Irlanda o Portugal podrán aprovecharse de esta posibilidad sin embargo, el Eurogrupo ha dejado abierta la puerta a esta posibilidad.

El 27 de junio de 2013 en el ECOFIN se acordó la Directiva sobre rescate y resolución bancaria. La Directiva establece una jerarquía sobre que

acreedores y en qué orden pueden verse sometidos a quitas; los primeros en pagar serán los accionistas; luego vendrán los poseedores de deuda subordinada y los de bonos junior; más tarde los que tengan deuda sénior; y solo en última instancia tendrán que aportar parte del dinero los depósitos no asegurados (los de más de 100.000 euros).

Los depósitos de menos de 100.000 euros tienen lo que se podrían llamar una superprotección. La Directiva autoriza, solo en circunstancias excepcionales, el uso de los fondos públicos nacionales y del MEDE antes de que todos los acreedores pierdan por completo su inversión. El Consejo Europeo pide que la Directiva se adopte antes de que termine el año.

En las conclusiones del Consejo Europeo también se pide que se adopte antes de que termine el año la propuesta relativa a un Sistema de Garantía de Depósitos.

La Comisión Europea presentará en breve la propuesta legislativa sobre el Mecanismo Único de Resolución. El Consejo Europeo pide que se alcance un acuerdo hasta final de año y se adopte antes de que finalice la actual legislatura (antes de las elecciones del Parlamento Europeo en mayo de 2014).

CONSEJO EUROPEO DEL 24 Y 25 DE OCTUBRE DE 2013⁴⁴

El Consejo Europeo del 24 y 25 de octubre se centró en la economía digital, la innovación y los servicios. Estos ámbitos tienen un potencial particular de crecimiento y empleo que debe movilizarse rápidamente. Urge crear un mercado único integrado en materia digital y de telecomunicaciones, que aporte beneficios a los consumidores y a las empresas. Europa debe potenciar

⁴⁴ Conclusiones Consejo Europeo del 24 y 25 de octubre de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/es/pdf>.

la innovación basada en los datos y la tecnología digital en todos los sectores de la economía.

El Consejo Europeo en sus conclusiones considera que se debe seguir poniendo el máximo empeño en restablecer las condiciones normales de préstamo a la economía y facilitar la financiación de las inversiones, en particular en relación con las pequeñas y medianas empresas (PYME). Las negociaciones de programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos deben aprovecharse para aumentar el apoyo que la UE facilita con cargo a estos fondos a los instrumentos financieros basados en apalancamiento y destinados a las PYME.

El Consejo Europeo reitera su llamamiento para que se amplíen los instrumentos financiero de riesgo compartido entre la Comisión y el BEI a fin de impulsar inversiones del sector privado y del mercado de capitales en las PYMES. Además se propone, en particular para las PYME, nuevas medidas para aligerar el marco reglamentario de la UE.

En relación con la unión bancaria, se congratula de que el Consejo haya adoptado el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Supervisión y el Reglamento de modificación de la Autoridad Bancaria Europea (ABE). En noviembre, el Banco Central Europeo (BCE) pondrá en marcha una evaluación global de las entidades de crédito de los Estados miembros de los Estados miembros participantes. El Consejo europeo pide al Eurogrupo que ultime las directrices para la recapitalización directa a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), de modo que el MEDE pueda recapitalizar los bancos tras el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión. Urge completar la unión bancaria y para ello no basta dotarse de un Mecanismo Único de Supervisión; es preciso también establecer un Mecanismo Único de Resolución. El Consejo Europeo insta al legislador a que adopte la Directiva sobre rescate y resolución bancarios y la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos de aquí a finales de año.

CONSEJO EUROPEO DEL 19 Y 20 DE DICIEMBRE DE 2013⁴⁵

Las conclusiones de este Consejo Europeo señalan que los Estados miembros y la Unión Europea seguirán actuando con determinación para fomentar el crecimiento sostenible, el empleo y la competitividad, en sintonía con las prioridades establecidas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento presentado por la Comisión. Dicho Estudio señala ámbitos en los que siguen existiendo importantes desafíos y en los que es preciso avanzar más, como por ejemplo: el refuerzo del funcionamiento y la flexibilidad del mercado único de bienes y servicios, la mejora del entorno empresarial y un mayor saneamiento del balance de los bancos. Debe darse prioridad a la mejora de la competitividad, al apoyo a la creación de empleo y a la lucha contra el desempleo, especialmente el desempleo juvenil. El Consejo Europeo recuerda su compromiso para que la Iniciativa sobre Empleo Juvenil sea plenamente operativa en enero de 2014.

El Pacto por el Crecimiento y el Empleo aprobado en junio de 2012 sigue siendo uno de los principales instrumentos de la UE para relanzar el crecimiento, la inversión y el empleo, así como para hacer que Europa sea más competitiva.

Restablecer el préstamo normal a la economía en particular a las PYMEs, sigue siendo una prioridad. El Consejo Europeo se congratula por la aplicación del aumento de capital del BEI, que permitirá al Banco aumentar sus préstamos en toda la UE en un 38%, hasta alcanzar los 62.000 millones de euros este año. El Consejo Europeo se congratula por el nuevo mandato del BEI al Fondo Europeo de Inversiones (FEI) de hasta 4.000 millones de euros, y

⁴⁵ Conclusiones Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>.

pide a la Comisión y al BEI que sigan reforzando la capacidad del FEI mediante un incremento de su capital con vistas a alcanzar un acuerdo definitivo en mayo de 2014.

En relación con la unión bancaria, el Consejo Europeo se felicita por el acuerdo definitivo alcanzado por los legisladores en relación con la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos y la Directiva sobre rescate y resolución bancarias. Acoge favorablemente asimismo la orientación general y las conclusiones específicas alcanzadas por el Consejo respecto del Mecanismo Único de Resolución. El Consejo Europeo insta a los legisladores a que adopten el Mecanismo Único de Resolución antes del final de la actual legislatura.

Por otro lado, se considera necesario seguir reforzando la coordinación de las políticas económicas en los Estados miembros de la zona euro. Una coordinación más estrecha de las políticas económicas contribuirá a detectar las vulnerabilidades económicas en una fase temprana y permitirá corregirlas a tiempo. En este sentido, es fundamental facilitar y respaldar las reformas de los Estados miembros en ámbitos que son clave para el crecimiento, la competitividad y el empleo y esenciales para el funcionamiento armonioso funcionamiento e la UEM. Las asociaciones basadas en un sistema de acuerdos contractuales mutuamente convenidos con los mecanismos de solidaridad contribuirán a facilitar y apoyar políticas correctas antes de que los países se enfrenten con graves dificultades económicas.

El Programa Nacional de Reformas presentado por cada Estado miembro en el contexto del Semestre Europeo será la base para los acuerdos contractuales mutuamente convenidos, teniendo en cuenta las recomendaciones específicas por país. Estos acuerdos contractuales centrará en un número limitado de instrumentos clave que propicien el crecimiento sostenible, la competitividad y la creación de empleo.

Estos acuerdos están dentro del Pacto de Competitividad, que se pretende extender a toda la zona euro. Está previsto que cada país de la eurozona firme 'un acuerdo contractual' con la Comisión Europea, mediante el cual los países se comprometan a aumentar su competitividad. Las reformas se aplicarían, entre otros, a los ámbitos del mercado laboral, el mercado de bienes y servicios, el sector público y la formación profesional. A cambio, los países que acepten estos acuerdos contractuales podrían acceder, dado el caso, a ayudas financieras a través de un 'mecanismo de solidaridad'. La implementación de las reformas sería supervisada, en este caso, por la Comisión Europea y el apoyo financiero estaría sujeto al avance de las diferentes etapas de las reformas. Algo muy parecido, por lo tanto, a lo que la Troika ya está haciendo en Irlanda, Grecia, Portugal, España y Chipre.

CONSEJO EUROPEO DEL 20 Y 21 DE MARZO DE 2014⁴⁶

Para encauzar los debates del Consejo sobre el Semestre europeo de 2014, el Consejo Europeo ha hecho especial hincapié en las políticas destinadas a aumentar la competitividad, apoyar la creación de empleo y combatir el desempleo, y en la actuación consecutiva a las reformas para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales.

El Consejo Europeo ha evaluado la ejecución de la Estrategia "Europa 2020" sobre la base de la comunicación de la Comisión. Alcanzar el objetivo de la Estrategia de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador sigue siendo fundamental. El Consejo Europeo insta a redoblar esfuerzos para alcanzar los objetivos de la Estrategia "Europa 2020" y espera con interés el examen de dicha Estrategia previsto para 2015.

⁴⁶ Conclusiones Consejo Europeo del 20 y 21 de marzo de 2014. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2014-REV-1/es/pdf>.

El Consejo Europeo felicita a los negociadores del Parlamento Europeo y del Consejo por el acuerdo alcanzado sobre el Reglamento relativo al Mecanismo Único de Resolución, un logro de primera importancia que abrirá el camino hacia la finalización de la Unión Bancaria. Junto con el Acuerdo Intergubernamental sobre la transferencia y mutualización de las contribuciones al Fondo Único de Resolución, ello representa un nuevo paso crucial hacia una Unión Económica y Monetaria más fuerte y resistente.

Por otra parte, el Consejo Europeo necesita una base industrial fuerte y competitiva en términos tanto de producción como de inversión, que actúe como motor fundamental del crecimiento económico y la creación de empleo. Los aspectos relacionados con la competitividad industrial deberían integrarse sistemáticamente en todos los ámbitos de actuación de la UE y formar parte de las evaluaciones de impactos, con el fin de lograr una base industrial más sólida para nuestra economía. Se invita a los Estados miembros a que adecúen sus medidas nacionales a las medidas adoptadas a escala europea para reforzar la competitividad de la industria.

También considera necesario seguir trabajando para completar el mercado interior de bienes y servicios, con inclusión de la economía digital, y aprovechar plenamente su potencial, así como fomentar el espíritu empresarial. Asimismo, debe prestarse especial atención al desarrollo de las PYMEs, en particular facilitándoles el acceso a la financiación en toda la UE.

La competitividad de la industria europea en los mercados internacionales no puede darse por sentada. Es preciso seguir trabajando para mejorar el acceso a los mercados en todo el mundo, facilitando para ello la integración de empresas europeas en las cadenas de valor mundiales y promoviendo un comercio libre, justo y abierto. El Consejo Europeo insta al Banco Europeo de Inversiones a que siga contribuyendo a aumentar la internacionalización y la competitividad de las empresas europeas.

También insta a la Comisión y a los Estados miembros a que den prioridad a subsanar las carencias en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, con una mayor participación de la industria. Los sectores público y privado deben realizar esfuerzos adicionales dirigidos a fomentar la movilidad, la educación o la formación profesional. Deben ponerse al servicio de este objetivo todos los medios disponibles (fondos estructurales, nuevo programa Erasmus +, etc).

La creación de una base industrial sólida, competitiva y que utilice los recursos de manera eficiente debe plantearse en conjunción con una política europea coherente en materia de clima y energía, en particular abordando el problema del elevado coste de la energía.

CONSEJO EUROPEO DEL 26 Y 27 DE JUNIO DE 2014⁴⁷

El Consejo Europeo en sus conclusiones del 26 y 27 de junio de 2014 considera que deberá prestarse especial atención a reformas estructurales que impulsen el crecimiento y mejoren la sostenibilidad presupuestaria, en particular mediante una evaluación adecuada de medidas presupuestarias y reformas estructurales, aprovechando al máximo, al mismo tiempo, la flexibilidad integrada en las normas vigentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Consejo Europeo ha refrendado, en términos generales, las recomendaciones específicas por país, poniendo así término al Semestre europeo 2014.

Asimismo, el Consejo Europeo ha acordado una agenda estratégica de prioridades clave para los próximos cinco años: economías más fuertes con más puestos de trabajo; sociedades habilitadas para capacitar y proteger; un

⁴⁷ Conclusiones Consejo Europeo del 26 y 27 de junio de 2014. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/es/pdf>.

futuro energético y climático seguro; una zona de confianza para las libertades fundamentales; una acción conjunta eficaz en el mundo.

En el ámbito relativo al empleo y al crecimiento, la Unión necesita medidas audaces para impulsar el crecimiento, aumentar las inversiones, crear más y mejores puestos de trabajo y fomentar las reformas en pro de la competitividad. En este sentido se propone:

- Aprovechar plenamente el potencial del mercado único en todas sus dimensiones.
- Promover un clima de emprendimiento y creación de empleo, también para las PYME
- Invertir y preparar nuestras economías para el futuro, abordando las necesidades de inversión retrasadas en infraestructuras de transportes, energía y telecomunicaciones, así como la eficiencia energética, innovación e investigación, cualificaciones, educación e innovación.
- Reforzar el atractivo mundial de la Unión como lugar de producción e inversión con una base industrial y competitiva fuerte y una agricultura próspera.
- Hacer de la Unión Económica y Monetaria un factor más sólido y resistente de estabilidad y crecimiento con una gobernanza de la zona del euro más sólida y una coordinación de la política económica, convergencia y solidaridad más fuertes.

CONSEJO EUROPEO DEL 30 DE AGOSTO DE 2014⁴⁸

En las conclusiones de este Consejo apenas existen cuestiones económicas. El Consejo Europeo insta a que se progrese rápidamente en la aplicación de las orientaciones marcadas por el Semestre Europeo. El Consejo Europeo celebra asimismo la intención del Gobierno italiano de celebrar en

⁴⁸ Conclusiones Consejo Europeo de 30 de agosto de 2014. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/es/pdf>.

octubre una conferencia a nivel de Jefes de Estado sobre el empleo, y en particular el empleo juvenil.

CONSEJO EUROPEO DEL 23 Y 24 DE OCTUBRE DE 2014⁴⁹

Las conclusiones de este Consejo Europeo van dirigidas fundamentalmente al ámbito de clima y energía y a otras cuestiones como el Ébola, Ucrania o Moldavia. Hay un pequeño apartado relativo a las “Cuestiones Económicas” donde se considera que la situación económica y el empleo siguen siendo de máxima prioridad.

Urge a aplicar con prontitud medidas que impulsen el empleo, el crecimiento y la competitividad y medidas destinadas a capacitar y proteger a los ciudadanos de la Unión, tal como se indica en la Agenda estratégica para el cambio. Las reformas estructurales y el saneamiento de las finanzas públicas son condiciones clave para la inversión.

CONSEJO EUROPEO DEL 18 DE DICIEMBRE DE 2014⁵⁰

El fomento de la inversión y la resolución de las deficiencias del mercado en Europa son un desafío estratégico fundamental. Esto junto al compromiso de los Estados miembros de intensificar las reformas estructurales y continuar un saneamiento presupuestario que propicie el crecimiento, proporcionará las bases para el crecimiento y el empleo en Europa.

El Consejo Europeo pide que se cree un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) en el Grupo BEI con el objetivo de movilizar

⁴⁹ Conclusiones Consejo Europeo del 23 y 24 de octubre de 2014. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/es/pdf>.

⁵⁰ Conclusiones Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2014. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-237-2014-INIT/es/pdf>.

315.000 millones de euros en nuevas inversiones entre 2015 y 2017. Se invita al Grupo BEI a que inicie actividades recurriendo a sus fondos propios a partir de enero de 2015. El FEIE estará abierto a las contribuciones de los Estados miembros, directamente o a través de bancos de fomento nacionales.

Por otro lado, invita a la Comisión y a los legisladores de la Unión a que aceleren los trabajos sobre medidas esenciales para aumentar el atractivo de la Unión para la producción, la inversión y la innovación y a mejorar el entorno normativo para las inversiones. También insta a la Comisión a que presente una propuesta global de Unión de la Energía, y a que se dé un impulso a las propuestas relativas al mercado único digital.

Se pide que se siga fortaleciendo el sistema multilateral de comercio y se celebren acuerdos comerciales bilaterales con sus socios principales. La UE y EEUU deben realizar todos los esfuerzos posibles para concluir antes de finales de 2015 las negociaciones sobre una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI).

Finalmente, establece que es urgente avanzar en la lucha contra la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva, tanto a nivel mundial como de la UE. También señala que una coordinación más estrecha de las políticas económicas es esencial para asegurar el correcto funcionamiento de la Unión Económica Monetaria.

CONSEJO EUROPEO DEL 19 Y 20 DE MARZO DE 2015⁵¹

El Consejo Europeo ha refrendado los tres principales pilares del Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento (inversión, reformas estructurales y saneamiento presupuestario favorable al crecimiento) y ha invitado a los

⁵¹ Conclusiones Consejo Europeo de 19 y 20 de marzo de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/es/pdf>.

Estados miembros a trasladar estas prioridades a sus próximos programas nacionales de reforma y sus programas de estabilidad o convergencia.

La orientación general adoptada por el Consejo sobre el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) constituye un paso importante para que los colegisladores adopten un acuerdo sobre el acto legislativo a más tardar en junio, de manera que el FEIE pueda plenamente en marcha a mediados de 2015.

El Consejo Europeo ha debatido la situación en que se encuentran las negociaciones con EEUU sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI). Considera que la UE y los EEUU deberían esforzarse al máximo para concluir las negociaciones sobre un ambicioso acuerdo antes de finalizar el año.

CONSEJO EUROPEO DE 25 Y 26 DE JUNIO DE 2015⁵²

El Consejo Europeo en sus conclusiones considera que las tecnologías digitales abren inmensas posibilidades de innovación, crecimiento y empleo. Si queremos sacar todo el partido a esta revolución tecnológica, debemos acabar con la fragmentación del mercado, establecer una reglamentación que resista al paso del tiempo, construir infraestructura de apoyo, contribuir al proceso de digitalización de las empresas, crear condiciones que faciliten el crecimiento en todos los sectores y proteger a nuestros ciudadanos. El mercado único digital debe usarse como vehículo para un crecimiento integrador en todas las regiones de la UE.

El Consejo Europeo ha acordado que deben adoptarse con rapidez el Reglamento relativo al mercado único de las telecomunicaciones.

⁵² Conclusiones Consejo Europeo del 25 y 26 de junio de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/es/pdf>.

CONSEJO EUROPEO DE 17 Y 18 DE DICIEMBRE DE 2015⁵³

El Consejo Europeo confirma su determinación de trabajar para completar la Unión Económica y Monetaria de una manera abierta y transparente y respetando plenamente el mercado interior. Solicita al Consejo que examine con prontitud las propuestas presentadas por la Comisión. En particular se debe avanzar hacia:

- Una gobernanza económica y presupuestaria más eficaz para fomentar la competitividad, la convergencia y la sostenibilidad.
- La representación exterior de la zona euro, para que se haga más patente su peso en la economía mundial.
- La Unión Bancaria, para reforzar la estabilidad financiera de la zona euro.

El mercado interior es el principal motor de crecimiento y creación de empleo en Europa. A raíz de las iniciativas presentadas por la Comisión para reforzar y profundizar el mercado único, el Consejo Europeo insta a:

- Que se adopte un planteamiento ambicioso en la ejecución de la hoja de ruta para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia del mercado único con vistas a establecer un mercado único de bienes y servicios más profundo y más equitativo en todos los ámbitos esenciales.
- Las instituciones de la UE a que aceleren la aplicación de la Estrategia sobre el Mercado Único Digital.
- En aplicación del Plan de Acción sobre la Unión de los Mercados de Capitales, insta al Parlamento y al Consejo a que lleguen rápidamente a un acuerdo sobre las medidas iniciales, incluida la titulización.

⁵³ Conclusiones Consejo Europeo del 17 y 18 de diciembre de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/es/pdf>.

Finalmente, destaca la importancia que revisten las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio de Inversión y la necesidad de que concluyan de manera satisfactoria.

CONSEJO EUROPEO DE 18 Y 19 DE FEBRERO DE 2016⁵⁴

Las conclusiones de este Consejo Europeo estaban dirigidas esencialmente a la Decisión de los Jefes de Estado relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea y a la crisis migratoria.

CONSEJO EUROPEO DE 17 Y 18 DE MARZO DE 2016⁵⁵

Para orientar los debates del Consejo sobre el Semestre Europeo 2016, el Consejo Europeo, ha confirmado los ámbitos de actuación prioritarios del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento; relanzamiento de la inversión, realizar reformas estructurales para modernizar nuestras economías y aplicar políticas presupuestarias responsables.

En la reunión de junio adoptará una agenda para los avances en la puesta en práctica de todos los aspectos del Mercado Único, en particular la aplicación de las estrategias de la Comisión sobre el Mercado Único, el Mercado Único Digital y la Unión de Mercados Capitales.

⁵⁴ Conclusiones Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/es/pdf>.

⁵⁵ Conclusiones Consejo Europeo del 17 y 18 de marzo de 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2016-REV-1/es/pdf>.

CONSEJO EUROPEO DE 28 DE JUNIO 2016⁵⁶

En estas conclusiones, el Consejo Europeo insta a que las distintas estrategias del mercado único, incluido en materia de energía y planes de acción que ha propuesto la Comisión se concluyan y apliquen a más tardar en 2018.

El Consejo Europeo ha adoptado un programa en el que se pide un progreso rápido y decidido con el fin de ofrecer a todas las partes interesadas todas las ventajas del mercado único digital mediante: la portabilidad transfronteriza, la eliminación de barreras al comercio electrónico, la supresión de los recargos por itinerancia antes de junio de 2017, el llamamiento a gobiernos e instituciones para que cumplan los objetivos del Plan de acción sobre la administración electrónica, las reformas de los marcos sobre derechos de autor y del sector audiovisual

También pide crear las condiciones apropiadas para fomentar nuevas oportunidades empresariales: garantizando en toda Europa una conectividad de banda ancha fija e inalámbrica, mejorando la coordinación de los criterios de asignación de espectro y coordinando la labor de la UE en la informática de alto rendimiento.

Asimismo, el Consejo Europeo pide apoyar a los proveedores de servicios que desean ampliar su negocio fuera de su país. Gracias al pasaporte de servicios, los empresarios de sectores esenciales podrán ofrecer sus servicios en otros Estados miembros sin tener que someterse a procedimientos innecesarios.

Por otro lado pide facilitar el acceso a la financiación de las empresas y apoyar la inversión en la economía real impulsando el programa de la Unión de Mercados Captales.

⁵⁶ Conclusiones Consejo Europeo de 28 de junio de 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2016-INIT/es/pdf>.

También se señala que el Plan de Inversiones para Europa, en particular el Fondo de Inversiones Estratégicas (FEIE), ya ha producido resultados concretos y constituye un paso importante para contribuir al movilizar la inversión privada al tiempo que se hace un uso inteligente de los escasos recursos presupuestarios.

Finalmente, el Consejo Europeo ha hecho balance de los progresos logrados en la realización de la Unión Económica y Monetaria, incluida la hoja de ruta para concluir la unión bancaria y hace un llamamiento para que se avance en esta labor.

CONSEJO EUROPEO DE 20 y 21 DE OCTUBRE DE 2016⁵⁷

La UE está decidida a aplicar una política comercial vigorosa, que permita cosechar los beneficios derivados de la apertura de los mercados para el crecimiento y la creación de empleo. El Consejo Europeo ha reiterado la adhesión de la UE a un sistema comercial multilateral abierto y basado en normas. Asimismo, el Consejo Europeo considera que es preciso hacer frente de manera eficiente y vigorosa a las prácticas comerciales desleales.

También, ha destacado la importancia de que se tome con prontitud una decisión relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo Económico y Comercial Global UE-Canadá.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a proseguir activamente las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con Japón, con vistas a alcanzar un acuerdo político antes de que acabe el presente año. También invita a la Comisión a continuar las negociaciones con las autoridades

⁵⁷ Consejo Europeo de 20 y 21 de octubre de 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-31-2016-INIT/es/pdf>

estadounidenses con el fin de poder presentar un acuerdo de libre comercio ambicioso, equilibrado y global.

El Consejo Europeo ha solicitado que se llevaran a término y se aplicaran a más tardar en 2018 las distintas estrategias del mercado único (la Estrategia para el Mercado Único Digital, la Unión de Mercados de Capitales, la Unión de la Energía y la Agenda del Mercado Único).

El Consejo Europeo ha reiterado la importancia de lograr antes del final de diciembre resultados tangibles sobre el apoyo de la UE a los Estados miembros en la lucha contra el desempleo juvenil y sobre el refuerzo de los programas de la UE destinados a los jóvenes.

CONSEJO EUROPEO DE 15 DE DICIEMBRE DE 2016⁵⁸

El Consejo Europeo ha acogido con satisfacción el acuerdo alcanzado en el Consejo sobre la ampliación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), que debería ser adoptado por los legisladores en el primer semestre de 2017. Ha reiterado la importancia de las distintas estrategias del mercado único y de la Unión de la Energía, que deberían completarse y ejecutarse antes de 2018.

El Consejo Europeo también ha pedido la continuación de la Garantía Juvenil y ha acogido con satisfacción el aumento del apoyo a la Iniciativa de Empleo Juvenil. Por otro lado, ha solicitado que se consideren las medidas concretas para reforzar y modernizar la base industrial del mercado único y completar la unión bancaria.

⁵⁸ Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-34-2016-INIT/es/pdf>

CONSEJO EUROPEO DE 29 DE ABRIL DE 2017⁵⁹

En este Consejo se abordaron las negociaciones de retirada de Reino Unido de la Unión Europea, en virtud del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea.

CONSEJO EUROPEO DE 22 y 23 DE JUNIO DE 2017⁶⁰

El Consejo Europeo ha reiterado la importancia de contar con un mercado único que funcione correctamente, con sus cuatro libertades, a la hora de impulsar el crecimiento, crear empleo y fomentar la inversión y la innovación. En particular, lo que respecta a los servicios, el mercado único digital, la Unión de Mercados de Capitales y la Unión de la Energía, incluidas las interconexiones

El Consejo Europeo ha realizado un balance de los progresos realizados en relación con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y solicita a los legisladores que lleguen con prontitud a un acuerdo sobre la ampliación y el refuerzo del Fondo. Asimismo, ha subrayado el papel esencial de la industria como importante motor de crecimiento, empleo e innovación en Europa.

La UE aplicará una política comercial vigorosa, defendiendo un sistema comercial multilateral, abierto y basado en normas en el que la OMC desempeñe un papel esencial.

El Consejo Europeo ha considerado necesario avanzar en todas las negociaciones en curso, en particular con México, el Mercosur y la región de Asia y el Pacífico, con miras a acuerdos de libre comercio ambiciosos y

⁵⁹ Consejo Europeo de 29 de abril de 2017. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/es/pdf>

⁶⁰ Consejo Europeo de 22 y 23 de junio de 2017. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8-2017-INIT/es/pdf>

equilibrados, con la reciprocidad y los beneficios mutuos como principios rectores.

Asimismo, ha considerado preciso aplicar la Estrategia para el Mercado Único Digital en todos sus elementos y revisar la Estrategia de ciberseguridad.

CONSEJO EUROPEO 19 DE OCTUBRE DE 2017⁶¹

El Consejo Europeo considera necesario crear una Europa digital más fuerte, en base a lo dicho en la Cumbre Digital celebrada en Tallin el 29 de septiembre de 2017. La digitalización brinda enormes oportunidades de innovación, crecimiento y creación de empleo y refuerza la competitividad, aumentando la diversidad creativa y cultural. El Consejo Europeo está dispuesto a hacer cuanto sea necesario para digitalizar Europa. Considera que la existencia de un sector público digitalizado es fundamental para la transformación de nuestras sociedades y para respaldar las cuatro libertades de la UE.

Asimismo, el Consejo Europeo pide que se aplique la Declaración Ministerial de Tallín sobre administración electrónica; solicita un marco reglamentario con vocación de futuro, para ello es fundamental ultimar la Estrategia para el Mercado Único Digital, pide una infraestructura y una red de comunicaciones de primer orden, llevar a cabo un planteamiento común de la ciberseguridad, luchar contra el terrorismo y la delincuencia en línea, fomentar mercados laborales y sistemas de educación y formación adaptados a la era digital, hacer un decidido esfuerzo en materia de investigación y desarrollo e inversión, concienciarse de la urgencia de hacer frente a las nuevas tendencias y establecer un sistema tributario eficaz y justo que se adapte a la era digital.

⁶¹ Consejo Europeo de 19 de octubre. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2017-INIT/es/pdf>

El objetivo es crear un mercado único más integrado y ofrecer beneficios prácticos para los ciudadanos y las empresas europeas. El Consejo Europeo insta a las instituciones a que intensifiquen el trabajo legislativo, y a los Estados miembros a que apliquen la legislación pertinente de la UE y adopten todas las medidas necesarias, dentro de su ámbito de competencias, para configurar la nueva era digital.

CONSEJO EUROPEO 14 DE DICIEMBRE DE 2017⁶²

En este Consejo Europeo se redactaron conclusiones referentes a la seguridad y defensa, la dimensión social, educación y cultura, el cambio climático y Jerusalén. No se trató ningún asunto económico.

A modo resumen de estas conclusiones, podemos decir que las medidas más relevantes adoptadas por el Consejo Europeo en los años más duros de la crisis económica han sido: el Pacto por el Crecimiento y el Empleo; la Unión bancaria con el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y el Sistema de Garantía de Depósito; la posibilidad de que el MEDE pueda recapitalizar directamente a los bancos, profundizar en el mercado único interior a través de un mercado único digital y la unión de mercado de capitales; el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas; así como medidas para facilitar la financiación de las PYMEs y la Iniciativa de Empleo Juvenil dotada con 6.000 millones de euros.

El análisis de las conclusiones de los Consejos Europeos del periodo estudiado puso de manifiesto la importancia de avanzar en una mayor integración económica y fundamentalmente en una unión bancaria.

⁶² Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2017.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-19-2017-REV-1/es/pdf>

Nuestra unión monetaria manifestaba dos errores fundamentales de diseño. El primero era la falta de una unión fiscal y el segundo que tampoco la acompañaba una completa unión bancaria, una que conlleve una armonización del sinfín de leyes que afectan a todo lo bancario.

¿Por qué la unión bancaria⁶³? Si bien las tensiones financieras extremas que tuvieron lugar en la primavera del 2012 han remitido, la persistencia de estas diferencias en el tiempo, de esta fragmentación financiera, sería simplemente incompatible con la existencia de una unión monetaria, y en el futuro podría llevar a la ruptura si no se atajan adecuadamente.

La unión bancaria pretende detener el proceso de fragmentación financiera, que supone una amenaza para la moneda única. Y también corregir un grave problema de diseño: la unión bancaria es la otra moneda de la unión monetaria, más aun en la zona donde el canal de transmisión financiero es principalmente bancario.

Los sistemas bancarios nacionales de la eurozona están fuertemente entrelazados y son enormes cuando se les compara con el tamaño de sus respectivas economías.

Variaciones en la calidad crediticia de esos sistemas bancarios nacionales, y la de los Estados que los respaldan, inducen violentos flujos de capitales dentro de nuestra unión monetaria, desestabilizándola y provocando la ruptura de los mecanismos de transmisión monetaria. Esto ha forzado al BCE a intervenir repetidamente para garantizar la refinanciación de las

⁶³ Sobre esto, puede verse: Sicilia, J., Fernández de Lis, S., y Rubio, A., "Unión Bancaria: elementos integrantes y medidas complementarias", *Documento de Trabajo, BBVA*, agosto 2013, págs. 3-12 http://www.iberglobal.com/files/union_bancaria_bbva.pdf. Más recientemente, Abascal Rojo, M., Alonso Gispert, T., Fernández de Lis, S., A., Golecki, W.A., "Una unión bancaria para Europa: haciendo de la necesidad virtud", *Documento de Trabajo n° 14/32, BBVA*, Madrid, noviembre de 2014 https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2014/11/WP_Banking-Union_ES_vfinal.pdf

economías nacionales, algo que por ser economías muy “bancarizadas” sucede a través de los balances bancarios.

El problema empeora por lo que se denomina el bucle diabólico: las carteras de deuda nacional en los balances bancarios inducen una correlación entre la calidad crediticia del soberano y la solvencia bancaria.

Así, un aumento de la prima de riesgo se traduce en una disminución del valor de la cartera de deuda soberana en los balances bancarios, deteriorando la solvencia de los bancos, lo que hace más probable una intervención del Estado para rescatarlos, lo que hace que empeore la calidad crediticia del soberano y así sucesivamente. Romper este bucle diabólico debe ser una prioridad.

¿Qué persigue la unión bancaria? La unión bancaria, tal y como está concebida, está encaminada a evitar fuertes variaciones en la calidad crediticia de los sistemas bancarios nacionales y a romper el círculo vicioso entre bancos y deuda soberana. La Unión bancaria⁶⁴ se basa en dos nuevas instituciones, que constituyen sus elementos clave.

El primer elemento clave es el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que asigna la función de supervisor bancario directo al Banco Central Europeo a fin de garantizar que los mayores bancos europeos estén sometidos a una supervisión independiente y con normas comunes. El segundo elemento clave es el Mecanismo Único de Resolución (MUR), responsable de la preparación para la hipótesis más desfavorable, es decir, la quiebra, con objeto de garantizar que la situación puede resolverse de una manera ordenada con costes mínimos para los contribuyentes. La voluntad de ahorrar a los contribuyentes el coste de futuras resoluciones bancarias comportó un cambio en las normas subyacentes, a saber, las disposiciones de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB), conforme a la cual serán los

⁶⁴ Información obtenida de la página web del Parlamento Europeo. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.4.html.

accionistas y los acreedores de los bancos quienes financien principalmente las resoluciones. Cuando proceda, también puede obtenerse financiación, de manera complementaria, del Fondo Único de Resolución (FUR), creado recientemente y financiado por el sector bancario.

¿Y actualmente, en qué estado se encuentra la unión bancaria?

En la actualidad la zona euro avanza hacia una mayor integración económica y bancaria. El MUS está plenamente operativo desde noviembre de 2014, mientras que el MUR lo es desde enero de 2016. El FUR, en cambio, solo alcanzará su objetivo de financiación en 2023. Los miembros de la zona del euro forman parte automáticamente de la unión bancaria, mientras que para otros Estados miembros la adhesión es voluntaria.

El 24 de noviembre de 2015, la Comisión Europea presentó una propuesta legislativa con la que se busca añadir un nuevo elemento a la unión bancaria, es decir, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD), que se basará en los sistemas nacionales de garantía de depósitos existentes.

En noviembre de 2014⁶⁵, el Banco Central Europeo se convirtió en el supervisor de la totalidad de los 5.500 bancos de la zona del euro en el marco del Mecanismos Unido de Supervisión (MUS). Con objeto de garantizar desde el principio que el BCE adquiere una clara visión de la situación de los bancos que supervisa; en 2014 se realizó una evaluación global de la solidez de las finanzas de los bancos.

En las escasas ocasiones en que se produzca una quiebra bancaria a pesar del reforzamiento de la supervisión, el Mecanismo Único de Resolución (MUR) permitirá que la resolución bancaria sea gestionada más eficazmente, articulándose dicho Mecanismo en torno a una Juna Única de Resolución y un Fondo Único de Resolución. Si un banco quiebra, el MUR, que cuenta con

⁶⁵ Comisión Europea. Memorando marzo 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-294_es.htm.

claras normas decisorias para los bancos transfronterizos y un personal muy experto, será mucho más eficaz en la realización de procedimientos de resolución que el actual mosaico de autoridades de resolución nacionales.

Los miembros del Fondo Único de Resolución (el Presidente, el Vicepresidente y los otros cuatro miembros permanentes) fueron designados por el Consejo el 19 de diciembre de 2014 y entraron en funciones en marzo de 2015 (véase IP/14/2784).

La unión bancaria pondrá fin a los rescates masivos pagados por los contribuyentes y contribuirá a restablecer la estabilidad financiera. Ello, a su vez, creará las condiciones adecuadas para que fluya el crédito del sector financiero a la economía real, lo que permitirá la recuperación económica y la creación de empleo.

3. ¿EL MODELO SOCIAL EUROPEO EN CUESTIÓN? MEDIDAS ADOPTADAS EN EL CONSEJO EUROPEO

3.1. La “cuestión social” y los distintos sistemas de protección social.

Desde finales del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial se desarrolló en la mayoría de los países industriales europeos un debate sobre la denominada “cuestión social”⁶⁶.

La cuestión social ha sido definida⁶⁷ como “el conjunto de problemas que se plantean para la cooperación y convivencia de clases, estratos y estamentos sociales, los cuales formando una misma sociedad, se encuentran separados entre sí por hábitos de vida y por su ideología y visión del mundo”. Bajo esta denominación se hace referencia a los problemas que afectan las relaciones entre obreros y patronos, los conflictos entorno a las mismas y todo lo que incumbe la situación y condiciones de vida de los trabajadores.

A finales del siglo XIX la economía europea se transforma dando lugar a un capitalismo industrial en el que emergen la clase burguesa y la clase proletaria. La industrialización provocó un excedente de mano de obra, con salarios miserables y el empeoramiento de las condiciones laborales de las clases trabajadoras. El nuevo orden económico sumió a la clase obrera en una situación de miseria, pauperismo y descontento. Por ello, la situación del proletariado, su toma de conciencia pública y su organización a través de la acción sindical y del socialismo comienza a percibirse por la propia burguesía como una amenaza.

La cuestión social tuvo su primer escenario en Inglaterra. Los poderes públicos fueron asumiendo funciones que hasta la época habían sido asumidas por la Iglesia, la familia, etc. En 1834 se promulgó la New Poor Law, hito en la

⁶⁶A lo largo de estas páginas se van seguir las ideas de Moreno Fernández, L., *La Europa Asocial. Crisis y Estado del Bienestar*, Ediciones Península. Barcelona, año 2012, págs. 44-50

⁶⁷Tönnies F., *Desarrollo de la Cuestión Social*, Editorial Labor, año 1927. Pág. 13.

construcción de los sistemas contemporáneos de protección social. En Gran Bretaña se institucionalizó un programa de ayuda a los pobres que estaban a merced de la caridad y beneficencia; se estableció un marco jurídico que otorgaba ayudas a los trabajadores depauperados.

La New Poor Law Act⁶⁸ supuso un cambio en la política de protección social inglesa con la reducción de la autoridad local basada en parroquias y la utilización de unos test para entrar en las casas de acogida de trabajadores. Las casas de acogida de trabajadores denominadas “workhouses” eran instituciones centralizadas que daban alojamiento y mantenimiento a los pobres. Estas casas de acogida sólo atendían a los realmente pobres, que lo eran, por sus circunstancias, y no por sus errores, como la bebida o las drogas. Con la nueva ley, se podía imponer trabajos públicos a los pobres mantenidos por el Estado.

La gran diferencia con el sistema anterior, the Old Poor Law, era que ésta ley se basaba en administraciones locales y el sistema de ayudas de las parroquias; tenía una estructura social más amplia que acogía y aliviaba a todo tipo de pobres sin pedir nada a cambio, ni tener en cuenta sus circunstancias; mientras que la New Poor Law instauraba un nuevo sistema público de socorro, un sistema centralizado, nacional, financiado con fondos públicos, que diferenciaba los tipos de pobres y que imponía el trabajo obligatorio a los indigentes capaces, que eran considerados personas dignas.

Con la nueva ley se intentaba dar un cambio en lo que había sido hasta ahora la ayuda a los pobres que estaban a merced de la caridad y beneficencia, considerándolos personas dignas, acogidas en asilos a las que se les imponía trabajos forzados. Como dijo Tocqueville⁶⁹ “Toda medida que funda la caridad legal sobre una base permanente y que le da una forma administrativa crea, pues, una clase ociosa y perezosa, que vive a costa de la

⁶⁸ Bestley T., Coate S., and Guinnane T. “Incentives, Information and Welfare: England’s New Poor Law and Workhouse Test”, in *RSF Working Papers Series*. Mayo 2002. Págs. 1-5.

⁶⁹ Tocqueville A., *Memoria sobre el pauperismo*, Editorial Tecnos, año 2003. Pág. 27.

clase industrial y trabajadora. Semejante ley es un germen envenenado y depositado en el seno de la legislación”.

Por su parte, en la Europa continental va surgiendo también la preocupación por la cuestión social, especialmente en Alemania. Como precursor de la idea de Estado social se cita habitualmente a Lorenz von Stein, que en 1850, escribía que se había terminado la época de las revoluciones y las reformas políticas y comenzaba la de las revoluciones y reformas sociales⁷⁰.

En 1881 el canciller Bismark establece en Alemania los fundamentos de los denominados Seguros Sociales, y ante el incremento de las propuestas obreras, hizo suyas las propuestas de sus adversarios socialistas, acallando las protestas del proletariado y dando estabilidad a Alemania. En 1883 se establecieron los primeros programas de provisión social, dichos programas sentaron las bases de la moderna seguridad social bajo el principio contributivo. Los trabajadores eran sujetos de derechos y obligaciones y no pobres asistenciales, ni acreedores de ayudas estatales por pérdida de empleo como había ocurrido en Reino Unido. Pero la motivación real de las políticas bismarkianas fue la neutralización política de organizaciones emergentes de trabajadores.

Los sistemas de seguros contributivos marcaron el inicio de la intervención estatal destinada a cubrir riesgos vitales como la baja laboral, las enfermedades o la jubilación. A finales de la década de 1920 se habían introducido programas de seguros de enfermedad en 22 países europeos. La universalización de las políticas sociales y su desarrollo gracias a la alianza de clases sociales (campesinos e industriales) habían favorecido en Suecia a principios de la década de 1930 la instauración de un modelo denominado welfare state.

⁷⁰ Lorenz von Stein, *Geschichteder sozialen Bewegung* (1859), Munich, 1921.

Desde el punto de vista doctrinal, en el ámbito jurídico, aunque decíamos que el precursor de la idea de Estado Social fue Lorenz von Stein, la formulación teórica del concepto de Estado Social (de Derecho) se debe a Herman Heller. Frente a la crisis de la democracia y el florecer de las dictaduras, Heller propone como solución la de dar un contenido económico y social al Estado de Derecho⁷¹. De este modo intenta responder a la crisis histórica del modelo europeo de sociedad de los primeros treinta años del siglo XX, oponiéndose tanto al modelo liberal de sociedad como al totalitarismo. En su obra *Rechtsstaat oder Diktatur*, de 1930, Heller advierte que solamente la transformación del Estado liberal en un Estado social de Derecho podría evitar la caída que desembocaría en un régimen dictatorial, como después se confirmó en la realidad.

En Reino Unido se publicó en 1942 el Informe Beveridge, que proclamó el principio de cobertura universal social para todos los ciudadanos, mediante políticas sociales que se implementaban a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. En 1948 se estableció el Servicio Nacional de Salud con carácter gratuito y universal para todos los residentes británicos.

Tras la segunda guerra mundial, los sistemas de protección social experimentaron un gran auge y crecimiento. Ello se logró gracias a la actuación de los poderes públicos, que contribuyeron a una sensible mejora de las condiciones de vida de las personas. El Estado pasó a ser el protagonista absoluto de la protección social; se reconocía que cada ciudadano debía tener un mínimo de nivel de vida y para ello el Estado de bienestar se responsabilizaba de una serie de servicios.

En 1958 utilizó Forsthoff por primera vez el concepto de "procura existencial" (*Daseinvorsorge*)⁷², para designar el objeto principal del que el

⁷¹ Heller, H., "Rechtsstaat oder Diktatur?"(1929), recogida en Heller, H., *Gesammelte Schriften*, Leiden, 1971, t. II, págs. 443 y ss.

⁷² Forsthoff, E., "Die Daseinvorsorge und die Kommunen" (1958), en *Rechtsstaat im Wandel*, Stuttgart, 1964, págs. 111 y ss.

Estado Social se hará responsable. El Estado debe facilitar a quienes forman parte de la sociedad un espacio vital adecuado para poder desarrollar su propia libertad y sus propias posibilidades. Como es conocido, en un modelo de Estado Social los ciudadanos tienen derecho a una serie de prestaciones positivas del Estado. En cierta manera, como afirmó Duguit, el Estado se convierte en un sistema de servicios públicos. Pero esto no quiere decir que deba hacerse responsable de todo. La misión del Estado es la de facilitar la libre intervención de los individuos en la prestación de los servicios sociales, y en el caso de que la libre iniciativa no llegase a responder a todas las necesidades de la sociedad, entonces es cuando el Estado debe intervenir. Decía Huber que la política estatal para la existencia (*Vorsorge für Dasein*) debe consistir en garantizar las condiciones de libertad del individuo en la sociedad, y no en anularla mediante un sistema perfecto de protección estatal⁷³.

Las prestaciones y servicios educativos, sanitarios y de previsión social aportaron legitimidad a los mecanismos de acumulación capitalista y posibilitaron el consenso en la Europa occidental responsable de una prosperidad y una paz social sin precedentes en la historia de la modernidad continental. En dicha evolución, los procesos de unificación europea arrojaron los avances conseguidos por los Estados del Bienestar europeos. La idea de una Europa solidaria y fraternal aportó consistencia normativa al bienestar social, fortalecido por los hitos institucionales de la europeización.

El “Capitalismo del bienestar” es la expresión acuñada para describir el modelo de crecimiento económico y cohesión social en el Viejo Continente desde la mitad del siglo XX. Tal modelo ha procurado la legitimación de un orden económico capitalista mediante la institucionalización del Estado del Bienestar tras 1945.

⁷³ Huber, E. R., “Vorsorge für Dasein. Ein Grundbegriff der Staatslehre Hegels und Lorenz von Stein”, en *Festschrift für Ernst Forsthoff*, Munich, 1974, págs. 160 y ss.

En los años que precedieron a la fundación de la República Federal de Alemania (1949)⁷⁴, Estados Unidos (EEUU) impidió cualquier paso que incidiese en el capitalismo. El Plan Marshall, aprobado en abril de 1948, fue el factor decisivo que obligaba a ir en esta dirección. Las ayudas americanas irían dirigidas a aquellos países que tuvieran una política económica claramente capitalista. Se comprende que la Unión Soviética se opusiese a que los países de su órbita participasen en un programa cuyo objetivo principal era fortalecer un desarrollo capitalista.

Como consecuencia de la II Guerra Mundial se derivaron dos bloques de países antagónicos⁷⁵. Un primer bloque, formado por Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, donde el modelo político estuvo marcado por la democracia liberal, el capitalismo y el liberalismo económico. Bajo el liderazgo de EEUU, los regímenes que adoptaron estos postulados liberales contaron con un conjunto de instrumentos con los que superar las consecuencias económicas de la II Guerra Mundial. Ello supuso una serie de instituciones y acuerdos que aportaron los recursos financieros necesarios y el marco internacional adecuado para los intercambios comerciales, así como permitió la reconstrucción principalmente de los países derrotados en la II Guerra mundial.

El segundo bloque, estaría formado por los países del este de Europa cuyo modelo político fue la democracia popular. En el marco del sistema económico socialista, es decir, a partir de la estatalización y colectivación de los medios de producción, los partidos comunistas, siguiendo el modelo soviético, monopolizaron la dirección de la vida económica, política y cultural de la Europa oriental: Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria y en la parte de Alemania sujeta al control soviético. Estos países capitaneados por la Unión Soviética, rechazaron la ayuda estadounidense que facilitaba el Plan Marshall.

⁷⁴ Sotelo, I., *El Estado social*, Editorial Trotta. Fundación Alfonso Martín Escudero. Año 2010. Págs. 252-253.

⁷⁵ Correas Sosa, I., *El desarrollo del Estado social en la década de los noventa. Políticas sociales en un contexto de fuerte crisis económica*, Series Monografías, 90. Congreso de los Diputados. Año 2011. Págs. 78-100.

No obstante, este Plan, exponente de la doctrina Keynesiana de la política social suponía enlazar estrechamente la política social y una política económica con el objetivo del pleno empleo, pero al tiempo incorporaba medidas, que ya lo habían sido exitosamente, en los países escandinavos como fueron el sistema de seguros nacionales, los subsidios a las familias o la creación de un servicio sanitario gratuito.

En la edad de oro del desarrollo del capitalismo del bienestar (1945-1975) los países europeos expandieron los sistemas de protección social basándolos fundamentalmente en las altas tasa de empleo, el trabajo no remunerado de las mujeres y la acción complementaria de las familias.

Desde 1960 hasta mediados de la década de los 70, el gasto público se incrementó en los países de la OCDE un promedio del 30% y el desarrollo del Estado del Bienestar había facilitado la creación de empleo en la Europa occidental. La progresiva movilidad social había posibilitado la ampliación de las clases medias y su poder adquisitivo había aumentado considerablemente.

La crisis del petróleo⁷⁶ puso en evidencia la interdependencia cada vez mayor de las economías europeas y alteró el escenario de prosperidad y riqueza. La edad de oro del *Welfare State* evolucionó a la edad de plata con la adaptación de los sistemas sociales. Como consecuencia de la crisis del petróleo, algunos de los pilares sobre los que se sustentaba el Estado de Bienestar comenzaron a fallar. El estancamiento económico, el crecimiento del desempleo y la nueva situación demográfica hicieron poner en duda los fundamentos de las teorías intervencionistas. La caída de la natalidad y el incremento de la esperanza de vida, suponían una población envejecida que junto al incremento de la tasa de paro repercutían en los costes para sostener el Estado del Bienestar.

⁷⁶ Moreno, L. y Serrano, A. "Europeización del Bienestar y activación". *Revista Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44; núm. 2; págs. 31-44.

Durante los años 1980 y 1990 la ideología neoliberal cuestionó los principios y la legitimidad sobre los que se habían desarrollado los Estados del Bienestar. Paralelamente, se habían producido profundas modificaciones estructurales como consecuencia del envejecimiento poblacional y la participación femenina en el mercado laboral. En definitiva, la crisis económica y la erosión del consenso ideológico provocaron una remodelación de los Estados del Bienestar en Europa.

Una remodelación que comenzó en Inglaterra⁷⁷ con la llegada al poder de Margaret Thatcher en 1979, que con su labor de Gobierno quebró el amplio consenso económico, político y social sustentador del Estado del Bienestar británico. El ejemplo sería seguido por otros países europeos, los cuales retrotrajeron sus recetas de economía política a actuaciones ortodoxas, tales como la reversión de la inversión pública, una baja inflación, una férrea disciplina financiera y una neutralización de actores sociales (sindicatos).

Se ha comparado el denominado “Thatcherismo” con la desregulación de la “Reaganomics”, promovida desde 1981 por el presidente Ronald Reagan en los Estados Unidos. Ambas favorecieron la privatización de empresas nacionalizadas o públicas y una mayor imposición directa de índole regresiva y recortes en las prestaciones sociales. Destaca un rasgo en común entre dichos enfoques, dado que se produjeron inicialmente en países anglosajones de tradición liberal. Con posterioridad, otros países europeos con tradiciones en políticas estatalitas hicieron también suyos los diagnósticos del neoliberalismo, como fueron Alemania, Italia o la propia Francia.

Ciertamente, las recetas del neoliberalismo monopolizaron en los últimos decenios el debate de las políticas económicas viables. En 1989 el denominado “fundamentalismo de mercado” se plasmó en el llamado Consenso de

⁷⁷ Moreno Fernández, L., *La Europa Asocial. Crisis y estado del bienestar...*, *op.cit*, págs. 18-22.

Washington⁷⁸, un informe de diez medidas avaladas por instituciones radicadas en Estados Unidos (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Departamento de Tesoro estadounidense). El Consenso de Washington pasó a erigirse como el canon de economía política para los países de la OCDE. Se otorgó carta de naturaleza a la racionalidad de las fuerzas de mercado como criterio de actuación económica.

Durante el trascurso de la Edad de Plata (1976-2007) se puso en evidencia la creciente influencia de los mercados a la hora de limitar la soberanía de los Estados miembros. Pero a pesar de las fuertes presiones para equilibrar entradas y salidas en los libros de contabilidad nacional y procurar la contención de costes, el gasto social del Estado del Bienestar no retrocedió en ninguno de los países con sistemas de protección más maduros.

A continuación, se analizarán brevemente los distintos sistemas de protección social en Europa basados en las diferentes ideologías (socialdemócrata, neoliberalismo, etc) que podemos clasificar de la siguiente forma⁷⁹:

- 1) El modelo socialdemócrata es propio de los países escandinavos o nórdicos. El principio básico de este modelo es la universalidad, que indica que el bienestar es un derecho del ciudadano, provisto por el sector público. Este modelo se financia normalmente mediante los Presupuestos Generales del Estado a través de impuestos. Se prefiere la provisión pública de servicios en vez de las transferencias monetarias a individuos y familias. Su caracterización de extensión universal de los servicios públicos, así como la vinculación a las

⁷⁸ Vid., sobre el Consenso de Washington, Williamson, J., "What Washington Means by Policy Reform", capítulo 2 de Williamson, J. (Ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, 1990. Disponible en internet: <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>.

⁷⁹ Abrahamson, P., "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿Convergencia de solidaridades?", en Moreno, L. y Sarasa, S. (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid; año 1995; págs. 118-125.

distintas prestaciones se basan en el principio de “ciudadanía”, en lugar del “trabajador” con un acceso generalizado a los servicios públicos. La socialdemocracia ha proseguido frecuentemente una estrategia reformista con el propósito final de elevar el bienestar ciudadano mediante la puesta en vigor de políticas igualitarias⁸⁰ y de redistribución de la riqueza, vía transferencias fiscales.

- 2) El modelo conservador (continental europeo) pone énfasis en el mercado laboral y en la cobertura del bienestar. Su diseño apunta a garantizar el mantenimiento de rentas de las distintas ocupaciones laborales y el status socioeconómico de los cotizantes, y no una reducción entre la desigualdad entre grupos y clases sociales. Los problemas de este modelo surgen cuando hay sectores de la población que no están continuamente empleados. Este sistema engloba países como Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo.

- 3) El modelo liberal considera al mercado como la esfera más importante de organización de la interacción humana. Según este modelo, las personas deberían ser capaces de arreglárselas por sí mismas sin el apoyo de las administraciones públicas y sin prestaciones públicas. Aquí el Gobierno mantiene una responsabilidad limitada en el bienestar de todos los ciudadanos; la protección del estado se configura de manera residual. Se utilizan otros instrumentos redistributivos en lugar de altos niveles de gasto público social. Las políticas sociales de corte liberal suelen concentrarse selectivamente en programas de asistencia social para aliviar situaciones de pobreza. Suele accederse a sus servicios y subsidios, de carácter residual, y financiados con recursos de la imposición general, tras la

⁸⁰ Moreno Fernández, L., *La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar...*, *op.cit.*, págs. 50-57.

demostración de insuficiencia de recursos económicos de los beneficiarios.

- 4) El régimen mediterráneo familista se caracteriza por el papel que ejerce la familia y su interpretación en todas las áreas de producción y distribución del bienestar. A resulta de ello, existe una fuerte microsolidaridad en el seno de los hogares, así como en redes familiares. La acción de la familia complementa sustancialmente la provisión estatal y de servicios ofertados por las organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro. El sistema de bienestar de los países del sur de Europa se ha desarrollado como una vía media que ha tratado de integrar programas generales de ciudadanía (asistencia social, educación comprensiva, sanidad universal o pensiones de vejez o invalidez) junto a servicios y prestaciones contributivas de los titulares de afiliados a la seguridad social.

Estos modelos se basan en la conocida tipología Esping-Andersen (1990). Los grupos se definen en función de las diferentes ideologías: socialdemócrata, liberal y conservadora. Esta tipología pone el énfasis en las relaciones de clase y en el modo en que el Estado ha tratado de modificar las relaciones de mercado.

También se pueden definir los Estados de Bienestar por semejanzas en los distintos países y según sus relaciones con las asociaciones altruistas⁸¹.

El sistema renano caracteriza a países como Alemania, Países Bajos, Bélgica, Suiza y Austria. Aquí existen poderosas organizaciones privadas agrupadas de forma centralizada y jerárquica según líneas ideológicas sobre todo de tipo religioso. Se trata de un pluralismo limitado por un oligopolio social.

⁸¹ Sarasa Urdiola, S., "La sociedad civil en la Europa del Sur: una perspectiva comparada de las relaciones entre estado y asociaciones altruistas", en Moreno, L. y Sarasa, S. (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, CSIC, Año 1995, págs. 158-183.

Estas corporaciones tienen un status que las hace casi públicas. Tienen una gran influencia política en el Estado. Los Países Bajos son buen ejemplo de este sistema de “democracia consociativa” apoyada en unos pocos segmentos de la población muy poderosos. El sistema político holandés estuvo dominado bastante tiempo por los partidos confesionales. Y los partidos confesionales utilizaron la política social como instrumento de consenso. Se consolidó un sistema político de minorías que dificultaba la gobernabilidad sino era a través de coaliciones. Por otro lado, el Gobierno de guerra holandés que se había exiliado en Londres propuso un proyecto de Seguridad Social muy influido por el Informe Beveridge. Pero en 1952 el sistema de seguros se administró completamente por corporaciones de empresarios y de trabajadores como sucedió en Alemania.

El sistema escandinavo estaba integrado por organizaciones privadas centralizadas, pero no tanto en líneas ideológicas sino en campos de intervención social; también están reconocidas como entidades casi públicas financiadas mayoritariamente por fondos públicos. A diferencia del sistema anterior el agente hegemónico entre el Estado y las organizaciones antes referidas es el Estado. Éste es el que planifica, financia y suministra la mayor parte de los servicios de bienestar, pero la política social es concertada con las asociaciones. En Suecia el 75% de las personas están formalmente afiliadas a una organización nacional y sólo el 25% es local. La participación de las operaciones de la autoridad nacional se hace a través de comisiones estatales, encargadas de proponer las iniciativas legislativas. Una práctica que se extiende a los gobiernos locales donde es frecuente que los ayuntamientos suministren bienes y otros equipamientos, pero la gestión sea llevada por asociaciones.

En estas relaciones el predominio estatal como proveedor de los servicios del bienestar es casi absoluto; las fronteras entre las asociaciones y el Estado son muchas veces borrosas; en consecuencia cualquier iniciativa

asociativa está abocada a ser copadas por los poderes públicos. Y al final las asociaciones son vistas como agentes del Gobierno central.

En los países de la Europa mediterránea como Italia, Portugal o España, el Estado de Bienestar se ha desarrollado de un modo más tardío. Las relaciones entre el Estado y las asociaciones son más distantes. La financiación es pública y no existen canales institucionales formalizados entre el Estado y las asociaciones para concertar las políticas de carácter social.

El sistema norteamericano tiene un sector altruista fundamentalmente de carácter local, en torno a identidades étnicas y religiosas. La financiación depende en gran medida del sector público pero también es compartida por el sector privado. Tampoco existen canales institucionalizados para concertar las políticas sociales.

Los países que actualmente tienen el nivel de protección social más alto son: Luxemburgo, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Suecia, Austria e Italia, con porcentajes de gasto sobre el PIB superiores al 40% (Eurostat, año 2014). En segundo lugar estarían los países con un nivel medio de protección social, como serían: España, Noruega, Irlanda, Suiza, Portugal, Holanda y Bélgica, con un porcentaje de gasto social sobre el PIB superior al 35%. En un tercer escalón, estarían: Hungría, Malta, Rumanía, Grecia, Lituania, Eslovenia, Estonia y Eslovaquia, con porcentajes superiores al 30%. Y por último, los que tienen un nivel de protección social más bajo son: Chipre e Islandia, con porcentajes inferiores al 30%.

3.2. Evolución del Derecho social europeo y situación actual

El Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) de 1957 tenía como finalidad principal la creación de un mercado

común⁸². La preocupación por los aspectos sociales no se encontraba entre los objetivos prioritarios de la Comunidad porque se pensaba que el incremento de bienestar social de los ciudadanos de los países miembros sería una consecuencia automática del propio crecimiento económico perseguido.

Este Tratado contenía un Título de Política Social. Pero su única finalidad era la de agrupar sistemáticamente las disposiciones que en materia laboral resultaban necesarias para remover los obstáculos a la competencia que pudieran provocar dumping social.

Junto a ello, se regulaban de modo expreso algunos aspectos que coadyuvaban al funcionamiento del mercado, como podían ser: la igualdad retributiva entre hombres y mujeres, el fondo social europeo como instrumento financiero auxiliar o una referencia expresa al mantenimiento de la equivalencia en el sistema de vacaciones entre los Estados miembros y a la formación profesional.

Fuera de este título y con gran importancia se contemplaba la libre circulación de trabajadores, regulada en los artículos 48 y 51 del Tratado de Roma⁸³, en el ámbito de la garantía de la libertad de circulación de los trabajadores y de la libertad de establecimiento en el interior del mercado común.

En la medida en que no se opta por crear una Europa ni política, ni social, sino solamente económica, tampoco se contiene un catálogo de derechos fundamentales y únicamente se hace referencia a derechos y libertades vinculados con el mercado común, como el principio de igualdad y no discriminación, derechos y libertades vinculados a la construcción del mercado interior, y algún otro como el secreto profesional y comercial.

⁸² Nogueira, M., Fotinopoulou O. y Miranda, J. M. (Directores), *Lecciones de Derecho Social de la Unión Europea*, Editorial Tirant lo Blanch; año 2012; págs. 26-57.

⁸³ Lasa A., *Los Derechos sociales en el constitucionalismo de mercado: aporías de la dimensión social en la Unión Europea*, Universidad del País Vasco, año 2012. Págs. 98-99.

Posteriormente, a partir de los años 70, y más concretamente, en la Cumbre de París de 1972, comienza a surgir la idea de la creación de un “espacio social europeo” como elemento indispensable para evitar la distorsión de la competencia en el mercado de trabajo y con la intención de potenciar la política económica de la Comunidad haciéndola más competitiva. En 1974 el Consejo adoptó el Primer Programa de Acción Social, en el que se subrayaba la necesidad de garantizar una estrecha cooperación en el ámbito social y donde se contemplaban hasta 40 acciones prioritarias dirigidas a conseguir los objetivos de plena ocupación y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, así como la apuesta de un incremento de la participación de los agentes sociales.

Los años 80 pueden caracterizarse por constituir un período poco activo en el ámbito de la política social, salvo en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo. La exigencia de unanimidad en el Consejo, unida a la llegada al poder de Margaret Thatcher y su política liberal, provocaba que cualquier medida sobre política social se topara con el veto de Reino Unido.

En 1986 se decide revisar el Tratado de Roma para reactivar la integración europea y llevar a cabo la realización del mercado interior. La primera reforma del derecho originario⁸⁴, realizada por el Acta Única Europea (AUE de febrero de 1986), insertó en el preámbulo del Tratado CEE la mención del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la Carta Social Europea.

Más allá del AUE, el protagonismo en cuanto a derechos sociales se refiere lo acapara la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, adoptada en el Consejo Europeo de Estrasburgo de 9 de diciembre de 1989 sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM). El propósito originario de esta Carta era el de fijar, a través de un instrumento vinculante, un mecanismo de derechos sociales comunes para impedir la competencia a la

⁸⁴ Guamán, A. y Noguera, A., *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*, Editorial Bormazo; año 2014; págs. 51-62.

baja de las condiciones de trabajo y avanzar en el proceso de integración mediante la transición desde una óptica típicamente comunitaria, que parte de la armonización parcial de la política social, hacia una visión más tradicional del Derecho del Trabajo, centrada en la protección de los derechos y condiciones considerados esenciales para todos los trabajadores.

Pese al ambicioso objetivo, el hecho de que Reino Unido finalmente se negara a firmar la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, provocó que la misma se quedara en una solemne declaración de derechos sociales fundamentales, carente de eficacia legal. En todo caso resulta relevante por cuanto establece los grandes principios sobre los que se sustenta el modelo europeo de derecho laboral, identificando ya en 1989 un “mínimo común denominador” de los derechos reconocidos en los distintos sistemas nacionales.

El lento avance en los objetivos políticos de las Comunidades Europeas volverá a activarse con la reforma de los Tratados originarios mediante la aprobación del Tratado de la Unión, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

En el ámbito laboral, Maastricht supuso un decisivo impulso hacia la construcción de una Europa social con la aprobación del conocido Protocolo XIV o Protocolo de Política social, por el que los doce Estados miembros, incluido Reino Unido, autorizaban a once de ellos (al no firmarse, de nuevo, por Reino Unido) a aplicar la normativa más ambiciosa contenida en el Acuerdo relativo a la política social celebrado entre los Estados miembros de la Comunidad Europea (en adelante APS), anexo al Tratado de Maastricht. El contenido del Acuerdo refuerza la autonomía de la política social de la Comunidad y amplía los objetivos y sectores de su posible intervención.

Cabe recordar que en la APS se plasmó el contenido básico del capítulo de política social actualmente vigente haciéndose expresa referencia a la Carta

de 1989. Sin embargo, este texto en ningún momento fijó los derechos sociales, sino que estableció los principios de política social: respeto a las prácticas nacionales y el mantenimiento de la competitividad de la economía de la Unión.

La tercera reforma de derecho originario en 1996 (Tratado de Amsterdam) consiguió insertar el APS en el seno del Tratado de la Comunidad Europea persiguiendo una legitimidad social para la UE. Esto incluía dos referencias en materia de política social. Por un lado la Carta Social Europea y por otro la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989.

La firma del Tratado de Ámsterdam, el 2 de octubre de 1997 es el resultado de 19 meses de negociaciones iniciadas el 29 de marzo de 1996 en Turín. A pesar de que se anhelaba una reforma en profundidad del Tratado de Maastricht y se perseguían como objetivos básicos una mayor integración política y económica y un incremento de democracia, el resultado final de la misma dejó un sabor agridulce.

Siguiendo la estela de Maastricht, el Tratado de Amsterdam dota de un nuevo y renovado impulso a la Europa social. La novedad reside en un nuevo título relativo al empleo. Además, se incorpora en el TCE el Protocolo nº 14 sobre Política Social y se refuerzan los derechos fundamentales, y en concreto el derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación.

Se constitucionaliza así la política social, elevando la regulación del antiguo Protocolo a la categoría de Derecho originario. El artículo 117 del TCE dispone que los derechos sociales fundamentales de la Carta de Turín y la Comunitaria de Derechos sociales fundamentales de 1989, deberán ser tenidos en cuenta tanto por la Comunidad como por los Estados miembros. Con todo ello, se reconoce que el mercado, por sí sólo, como se previó inicialmente en el

Tratado de Roma, no llevaba a la armonización de los sistemas sociales, siendo necesarias acciones a nivel comunitario.

La insatisfactoria regulación de los derechos fundamentales puesta de manifiesto por el Parlamento Europeo en sus Resoluciones de 12 de abril de 1989 y 10 de febrero de 1994 toma forma en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 en el que se anticipan las líneas generales que habrían de seguirse para la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales.

Posteriormente, en el Consejo Europeo de Tampere el 15-16 de octubre de 1999, se prevé la constitución de un órgano, denominado Convención de constitución compleja integrado por 62 miembros (parlamentarios, eurodiputados, jefes de Estado, etc.)⁸⁵. Fruto de ello fue la aprobación de un borrador de la Carta en Bruselas el 2 de octubre de 2000. El texto fue ratificado en sus propios términos por el Consejo Europeo de Biarritz el 14 de octubre de 2000, y aprobado por el Parlamento europeo en noviembre de 2000 siendo objeto de proclamación solemne por las presidencias del Parlamento Europeo, Consejo y Comisión, en Niza el 7 de diciembre de 2000.

Con la Carta de Derechos Fundamentales, es la primera vez que se reúnen en un único documento todos los derechos que hasta ahora se dispersaban en distintos instrumentos legislativos como las legislaciones nacionales y los Convenios internacionales del Consejo de Europa, las Naciones Unidas o la Organización Internacional del Trabajo. Dentro de la Convención se discutió fuertemente sobre si en el catálogo de esos derechos habían de incluirse no sólo los derechos fundamentales clásicos sino también los sociales y los de “nueva generación”, llegándose finalmente, a incluirlos a lo

⁸⁵ Sobre la Convención que elaboró la Carta, véase De la Villa Gil, L.E., “La Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Nº 32, 2001 (Ejemplar dedicado a: Derecho social Internacional y Comunitario), págs. 13-34; Gómez Reino, E., “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea”, en *Dereito, Universidad de Santiago de Compostela*, núm. 22, 2013, págs. 186-188; Alvarez Pablos, A.M., “La elaboración de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, Nº 6-7, 2000-2001, págs. 359-376; Braibant, G., “La convention composée de représentants politiques”, *Temoignage RUDH*, 15 septiembre 2000.

largo del texto, especialmente en su Capítulo IV, lo que ha hecho más visibles esos derechos y les ha dotado de mayor legitimidad al hermanarlos con los demás derechos fundamentales. La Carta finalmente ha incluido los tradicionales derechos sociales individuales y colectivos, incluidos el derecho de huelga, contratación colectiva y participación.

La posterior reforma del derecho originario realizada por el Tratado de Niza del año 2000 no contuvo modificaciones de importancia significativa en materia de política social, aunque junto al Tratado, sin formar parte del mismo se proclamó la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Posteriormente, el Consejo Europeo de Laeken (Bélgica, 2001) convoca una Convención sobre el futuro de Europa de cara a la próxima Conferencia Intergubernamental (CIG) cuya principal tarea sería la de pronunciarse sobre la posible integración de la Carta de Derechos Fundamentales en el Derecho europeo e indicar si la Unión debiera o no adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El 18 de julio de 2003, la Convención Europea presentó el “Proyecto de Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa” en la que se recogía la Carta de Derechos Fundamentales ya proclamada en Niza. Con ello, la Carta tendría la consideración de derecho originario de la Unión, con todas las consecuencias que de ello se derivan. Las disposiciones de la Carta, los derechos y principios contenidos en la misma vincularían a todas las instituciones, a todos los órganos y organismos de la Unión y dichas disposiciones podrían “alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos”. Sin embargo, el proyecto de Constitución Europea no prosperó con el rechazo francés y holandés en sendos referéndums de 2005.

Ante la situación creada en la Unión Europea, en el Consejo de Bruselas de junio de 2007 se decidió convocar una Conferencia Intergubernamental

(CIG) encargada de finalizar y adoptar no ya una Constitución, sino un Tratado de reforma de los Tratados existentes con el encargo de no incorporar la Carta de Derechos Fundamentales. En consecuencia, el Tratado de Lisboa fue firmado en diciembre de 2007, y aunque no incorpora la Carta de Derechos Fundamentales, como se pretendía en el proyecto de la Constitución, se remite a la misma atribuyéndole “el mismo valor jurídico que los Tratados”. Pero esta Carta no sólo vincula a la Unión, sus disposiciones están también dirigidas a los Estados miembros, sometidos al control del Tribunal de Estrasburgo en esta materia.

Asimismo, el Tratado de Lisboa establece que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁸⁶. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.

Aunque como hemos visto se ha avanzado a lo largo de los años en el ámbito de los derechos fundamentales en el seno de la Unión Europea, todavía persiste la idea de que las libertades económicas se anteponen a los derechos colectivos, sacrificando aquellas los correspondientes derechos fundamentales, y esto ha sido objeto de una amplia crítica que ha llegado al Parlamento Europeo. Por ejemplo, la propuesta de directiva del año 2012 que trataba de mejorar la normativa sobre el desplazamiento de los trabajadores, de forma que se informe a los empleados y a las empresas sobre sus derechos y obligaciones, estableciendo reglas claras para la cooperación entre autoridades nacionales y para una mejor aplicación de los derechos de los trabajadores,

⁸⁶ Sobre las dificultades para articular esta adhesión, vid. Fernández Rozas, J.C., “La compleja adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos y las secuelas del Dictamen 2/2013 del Tribunal de Justicia”, en *La Ley Unión Europea* (23). 2015, págs. 40-56.

abordaba los temores de los europarlamentarios ante la posibilidad de que las libertades económicas prevaleciesen sobre el derecho de huelga en el mercado único.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁸⁷ no se ha mostrado entusiasta a la hora de promover la protección multinivel de derechos y el diálogo judicial entre jurisdicciones europeas y a escala nacional, al rechazar potenciar el control de convencionalidad como equivalente al juego del principio de primacía. Esta postura ha sido puesta de manifiesto por la STJUE (Gran Sala) de 24 de abril de 2012 (caso *Servet Kamberaj*, asunto C-517/10), en la que se concluye que la referencia que hace el art. 6.3 TUE al CEDH «no obliga al juez nacional, en caso de conflicto entre una norma de Derecho nacional y dicho Convenio, a aplicar directamente las disposiciones del Convenio y a no aplicar la norma de Derecho nacional incompatible con el mismo».

En este sentido, el autor Luis Jimena considera que el TJUE debería mostrar una mayor voluntad jurisdiccional positiva no sólo para seguir velando por la primacía del Derecho de la UE, sino asimismo para favorecer la armonización normativa y el diálogo judicial en el ámbito de la tutela multinivel de derechos, abriéndose a la recepción de interpretaciones «ajenas» cuando sean más favorables para la vigencia de los derechos humanos; a ello apunta no únicamente la CDFUE, sino asimismo las cláusulas equivalentes en los dos tratados más emblemáticos del Consejo de Europa (art. 53 CEDH y art. H de la CSE revisada).

Como conclusión de este apartado podemos decir, que a pesar de la promulgación del Tratado de Lisboa⁸⁸, no se aprecia que se haya dado un mayor protagonismo que el que ostentaba hasta ahora la Unión Europea en

⁸⁷ Jimena Quesada L., “La Consagración de los derechos fundamentales: de principios generales a texto fundacional de la Unión Europea”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, año 2014; págs. 191-197.

⁸⁸ Barrios Baudor, G., “La Protección social en la Unión Europea: de la Constitución Europea al Tratado de Lisboa”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*; año 2011; págs. 355-375.

materia de protección social. Al contrario, los protagonistas en la articulación del sistema de protección social continúan siendo los Estados miembros, quedando en manos de las instituciones comunitarias competentes la coordinación de los diversos sistemas estatales de protección social. Por ello, la pretendida armonización, e incluso yendo más lejos, la unificación entre sistemas de protección social que sería deseable en un espacio único de derechos y libertades, parece difícil de conseguir a corto plazo.

La única excepción al principio de no intervención de la Unión Europea ha consistido en la adopción de medidas asociadas a la libre circulación de trabajadores, el diálogo social, la igualdad de trato entre hombre y mujeres en el ámbito laboral, pero en relación al núcleo de protección social son las disposiciones vigentes de cada uno de los Estados miembros las que rigen. Con relación a este núcleo de protección social, la Unión Europea se ha limitado a establecer recomendaciones sobre la base de que los Estados miembros deben conservar el control de la organización y regulación de la protección social. Y también tiene potestad para realizar políticas de cooperación en esta materia.

3.3. El Tratado de Lisboa y el método abierto de coordinación

El Tratado de Lisboa sigue mencionando como objetivos de la Unión: la igualdad y no discriminación, la libre circulación de personas, el pleno empleo, el progreso social, la lucha contra la exclusión social y la cohesión económica y social. Además, se introduce de forma novedosa y expresa la referencia a la “economía social de mercado”.

Se rescata la expresión del Tratado Constitucional “economía social de mercado altamente competitiva” que dista de representar un avance en el proceso de incorporación a la constitución económica europea de previsiones dirigidas a reequilibrar las relaciones entre la integración económica y la

integración social. Ésta se determina en torno al paradigma de la “economía de mercado abierta y de libre competencia”⁸⁹ como modelo económico del constitucionalismo europeo que determina los espacios para su realización. La economía social de mercado no es conceptualmente un objetivo, sino una restricción de aquellos objetivos sociales que distorsionan la centralidad del mercado, y los principios que determinan el núcleo de ésta se sitúan en torno a la economía de mercado y a la libre competencia.

Para responder a las exigencias de un déficit social, el art. 9 del TFUE, que se considera una disposición horizontal, introdujo una “cláusula social horizontal” que establece que “en la definición y ejecución de sus política y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”. Estos objetivos relacionados con el nivel de empleo y de pobreza se plasmaron posteriormente en la conocida Estrategia Europea 2020, adoptada por el Consejo Europeo de 19 de junio de 2010. Esta Estrategia consiste en una combinación de medidas nacionales y de la UE para lograr “un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” y consta de cinco objetivos (empleo, con el 75% de empleo para personas entre 20 y 64 años como meta, I+D, cambio climático, sostenibilidad energética, educación, luchar contra la pobreza y exclusión social) para cuya consecución se establece un plazo de diez años.

Por otro lado, el Tratado de Lisboa clasificó las competencias de la Unión distinguiendo entre exclusivas, compartidas y un tercer grupo de competencias complementarias que consisten en acciones de apoyo, coordinación o complemento de las políticas desarrolladas por los países miembros.

⁸⁹ Sobre este concepto, ver el apartado 1 del Capítulo I del libro de Díez Estella, F., *La discriminación de precios en el Derecho de la competencia*, Civitas, Madrid 2003, págs. 12 y ss.

En materia laboral, ninguna competencia se considera exclusiva. Por el contrario entre las competencias compartidas encontramos las relativas a la libre circulación de trabajadores, la política social, la cohesión económica, social y territorial y al espacio de libertad y justicia donde se encaja la política de inmigración. Entre las competencias complementarias, en las que los Estados miembros tienen competencias legislativas exclusivas están la educación y la formación profesional. Y una específica coordinación se prevé de modo expreso en materia de empleo, elevándose el método abierto de coordinación (MAC) al carácter de derecho originario. Con este método lo que se busca es coordinar las políticas de los Estados miembros sobre áreas en las que la UE no puede legislar por no ser de su competencia. Este método se sustenta en identificar objetivos comunes, proponer indicadores, objetivos y realizar, después de que cada Estado elabore un informe nacional con sus estrategias particulares, una evaluación comparativa por parte de la Comisión de los resultados obtenidos por los países, realizando un informe general de los progresos obtenidos y promoviendo el intercambio de buenas prácticas.

El método abierto de coordinación (MAC) es una creación original diseñada en el marco del proceso de construcción europea con el objeto de articular la acción de la Unión Europea (UE) y de los Estados miembros en determinados ámbitos materiales respecto de los cuales, por uno u otros motivos se ha excluido la aplicación de las técnicas de integración y de la típica cooperación⁹⁰. En otras palabras, se trata de una forma intergubernamental de hacer política que no deriva en medidas legislativas de la UE de carácter vinculante ni exige que los países de la UE introduzcan nuevas leyes o modifiquen su legislación.

La coordinación aunque se encuentra prevista ya en el Tratado de Roma, no ha gozado de una categoría similar, situándose durante mucho tiempo como un mecanismo residual, o, simplemente, provisional. Esta situación cambia a

⁹⁰ Cafaro, S., "La méthode ouverte de coordination, l'action communautaire et le rôle politique du Conseil européen" en *Mélanges en hommage a Jean-Victor Louis*, Ed. ULB, 2003, Vol. II, pp. 204 y ss.

partir de los 90 cuando el recurso creciente a las técnicas de coordinación para gestionar un número de materias más amplio y de mayor entidad, pone de manifiesto la superación de la dicotomía clásica integración/cooperación y su sustitución progresiva por la coordinación. En este contexto caracterizado por una progresiva generalización de la técnica de coordinación de las políticas nacionales, se articula esa modalidad específica denominada MAC. Se trata de una técnica original que se ha ido afirmando a lo largo de la última década como un instrumento principal dentro de la Unión Europea.

3.3.1. Antecedentes del MAC

Las primeras referencias hacia este método se encuentran en el Tratado de Ámsterdam, que formaliza jurídicamente su utilización en materia de empleo y en el ámbito de la lucha contra la exclusión social, sin utilizar su denominación actual, acuñada con posterioridad, pero definiéndolo en sus componentes esenciales. El Consejo Europeo celebrado en Cardiff los días 15 y 16 de junio de 1998 solicita a los Consejos de Asuntos Sociales y de Economía y Finanzas que sigan trabajando conjuntamente “para intercambiar información sobre las mejores prácticas” y “desarrollar la evaluación por un grupo de expertos de los planes de acción de los Estados miembros”.

Un año después, el Consejo Europeo de Colonia, celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999 aprueba el Informe de la Presidencia sobre el Pacto Europeo para el Empleo (PEE) precisando las técnicas del llamado Proceso de Luxemburgo, y entre ellas, algunas medidas que responden a los parámetros del MAC. En el citado informe se establece que “en la aplicación de las Directrices para el Empleo y en la presentación de los planes de acción nacionales, así como en la evaluación de estos últimos en el informe conjunto sobre el empleo, deberá darse aún más importancia a la determinación e intercambio de prácticas idóneas. Si procede, podrían fijarse en los planes de acción nacionales otros objetivos cuantitativos que sean comparables. Para

que la evaluación sea válida también deberán definirse los indicadores apropiados”⁹¹.

Desde ese momento y como una tendencia que se extiende y se consolida con posterioridad, la regulación del MAC supone el recurso a una combinación de derecho originario y de normas de *soft law* en función de cada materia. El recurso al *soft law* o “norma suave”⁹² no es nuevo en derecho comunitario. Para Imani⁹³, el derecho blando o las normas suaves tienen como finalidad hacer frente a la inadaptación o la inexistencia de normas. Teniendo en cuenta que no existe una definición exacta del término, se habla a menudo de autorregulación, de reglamentación voluntaria, de coreglamentación o de casi-reglamentación. El MAC forma parte de esta nueva generación de dispositivos no obligatorios de buen gobierno denominados *soft law governance*, que están influyendo en el fenómeno de la europeización como proceso, en comparación con los útiles tradicionales de gobierno.

Estos modos alternativos de regulación normalmente aparecen en dominios donde es particularmente difícil convencer a los Estados Miembros a que renuncien a su competencia a favor de una competencia comunitaria, mientras que a su vez la convergencia de las políticas nacionales se revela indispensable para avanzar en la integración europea.

Con todo ello, la Unión Europea pasa de estar exclusivamente gobernada por el método comunitario tradicional⁹⁴, a estarlo también por nuevos modelos de gobernanza. Es decir las *policy-making* europeas han evolucionado hacia la nueva gobernanza, en donde se sitúa el MAC.

⁹¹ Apartado III.2 del Informe de la Presidencia sobre el PEE, Anexo I de las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia.

⁹² Pérez Menayo, V., “El método abierto de coordinación en la UE. ¿Una fórmula institucional de evaluación?”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-diciembre 2004. Pág. 74.

⁹³ Imani, E., “Méthode ouverte de coordination”. *E-juristes*. <http://www.e-juristes.org/methode-ouverte-de-coordination647/>. (Consulta 17 de agosto 2005).

⁹⁴ Pérez Menayo, V., “El método abierto de coordinación en la UE. ¿Una fórmula institucional de evaluación?” Año 2004, *op.cit.* Págs. 72-73.

El programa ambicioso de integración europea iniciado por el Tratado de Maastricht, revela las insuficiencias del método comunitario para asumir plenamente su papel de motor de la integración. Se vuelve al método intergubernamental, que asigna un papel relevante a los Estados miembros. Esta vuelta al intergubernamentalismo, que podría ser percibida como un retroceso con relación a los instrumentos de integración elaborados por el derecho comunitario se ha convertido en el único medio de desbloqueo de la soberanía nacional.

La Estrategia de Lisboa adoptada en el Consejo Europeo de los días 23 y 24 de marzo de 2000, con el objetivo estratégico de convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, supone la introducción del término MAC, su caracterización más precisa como modalidad de acción europea y su definición como uno de los protagonistas principales de esta agenda europea.

La consecución de este objetivo implica “la aplicación de un nuevo método abierto de coordinación como manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE” Siguiendo el texto de las Conclusiones de la Presidencia, este método supone:

- “establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que se fijan a corto, medio y largo plazo;
- establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas;
- plasmar las directrices europeas en medidas de política nacional y regional estableciendo objetivos específicos y dando pasos

adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales;

- organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo”.

El frustrado Tratado Constitucional europeo (firmado por los jefes de Estado en octubre de 2004), siguiendo la misma línea que el Tratado de Ámsterdam, no emplea el término MAC y tampoco procede a su formalización jurídica respecto de los ámbitos donde ya se utiliza a merced a la Estrategia de Lisboa, pero extiende la aplicación de este método a nuevas disposiciones. Desde entonces, se ha incrementado la práctica del MAC como fórmula de actuación en un número cada vez más amplio de materias y por una progresiva diversificación en su procedimiento.

Finalmente, el Tratado de Lisboa (año 2007) introduce la consagración constitucional del método abierto de coordinación⁹⁵. El método abierto de coordinación (MAC) se creó en el marco de la política de empleo y el proceso de Luxemburgo, y se definió como un instrumento de la Estrategia de Lisboa. El MAC establece un marco de cooperación entre los Estados miembros, con el objeto de lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar algunos objetivos comunes. En el ámbito de este método intergubernamental, los Estados miembros evalúan a otros Estados miembros y la Comisión desempeña únicamente una función de supervisión.

Este método se aplica al ámbito del: empleo, protección social, inclusión social, educación, juventud y formación (competencias de los Estados miembros). Se basa en la identificación la definición común de objetivos que deben cumplirse; instrumentos de medida definidos conjuntamente (estadísticas, indicadores...); y la evaluación comparativa, es decir la comparación de los resultados de los Estados miembros y el intercambio de las

⁹⁵ Navarro Nieto, F., Rodríguez-Piñero Royo, Miguel C., y Gómez Muñoz, J.M. (Directores), *Manual de Derecho Social de la Unión Europea*, Año 2011, *op.cit.*, págs. 42-45.

mejores prácticas. Así pues, el MAC impone a los Estados miembros la elaboración de planes de reforma nacionales y los transmite a la Comisión.

El artículo 5.2 TFUE establece que “la Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas”. Junto a esta imposición a la Unión, el artículo 5.3 TFUE la habilita para poder tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros, como ya se está intentando especialmente en materia de pensiones. Esta nueva disposición junto a lo previsto en el artículo 6 TFUE, permite comprobar que en las materias sociales susceptibles de directivas pueden funcionar también los mecanismos de coordinación, lo que demuestra como el Tratado apuesta también por mecanismos de persuasión, que han dado algunos buenos resultados en materia de empleo y de protección social.

El Tratado mantiene y refuerza un instrumento que se ha demostrado relevante en materia social: el método abierto de coordinación; que viene asegurado de manera preceptiva para la coordinación de las políticas de empleo y de manera facultativa para la coordinación de las políticas sociales. En relación a ello, se ha añadido un nuevo párrafo al artículo 142 en relación con “iniciativas para establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de las mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para la supervisión y la elaboración periódicas”.

Para la operatividad de estos métodos alternativos era un condicionamiento importante un reconocimiento formal de los derechos sociales, como había propuesto el tratado constitucional al incluir dentro de él, la Carta de Derechos Fundamentales. El Tratado de Lisboa no llega a tanto, y da un paso intermedio. Según el artículo 6 del TFUE, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adoptada el 12 de diciembre de 2007, la cual tendrá el mismo valor jurídico que

los Tratados, pero añade que las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión, tal como se definen en los Tratados y se refiere al modo de interpretación y aplicación de los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta.

Asimismo, la Unión se adhirió al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y declaró que los derechos fundamentales que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales. La inclusión de la Carta fuera de los Tratados indica un cierto debilitamiento respecto a la precedente y frustrada Constitución.

Aunque haya sido una solución de compromiso, sirve para profundizar la base institucional y política de la Unión Europea y para lograr una Europa más democrática, más transparente y más efectiva, en la que se refuercen los imperativos de solidaridad y seguridad y se promueva un mejor equilibrio entre objetivos económicos, políticos y sociales.

3.3.2. El funcionamiento del MAC. Un nuevo instrumento de la política social.

En el marco de la Estrategia de Lisboa⁹⁶, quedó establecido un nuevo ciclo: el Consejo Europeo examina cada primavera el estado de las reformas que se acordaron en marzo de 2000. Tras evaluar detalladamente la aplicación de las directrices previamente adoptadas y teniendo en cuenta las orientaciones emitidas por el Consejo Europeo de primavera, la Comisión elabora recomendaciones. Estas recomendaciones son discutidas por las formaciones pertinentes del Consejo, que adoptan conclusiones específicas. No obstante, el MAC no sigue plenamente este modelo ideal en las demás

⁹⁶ Pérez Menayo, V., "El método abierto de coordinación en la UE. ¿Una fórmula institucional de evaluación?" Año 2004, *op.cit.* Págs. 78-79.

áreas en las que se está aplicando, distintas a la política económica y de empleo.

A través del MAC, los Estados miembros acuerdan objetivos comunes, en calendarios y objetivos específicos, que deben traducirse en acciones nacionales y regionales. La Comisión supervisa el desarrollo de estas acciones con indicadores cuantitativos y cualitativos, parámetros y una evaluación comparativa; los Estados miembros presentarán informes periódicos a la Comisión.

Otro tema importante, que anteriormente se ha indicado es la evaluación⁹⁷ que plantea el MAC. El apartado 37 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa dispone “organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo”.

El grado de severidad de la evaluación y la firmeza del control por parte de la Comisión varía según los ámbitos de actuación del MAC y el grado de resistencia política del Consejo, manifestada en el contexto intergubernamental en los distintos Comités, donde están representados los expertos y responsables gubernamentales.

La Comisión en sus evaluaciones, valora la realización cuantitativa de los Estados miembros, y además apunta hacia una evaluación cualitativa a la luz de los objetivos subyacentes.

El MAC comporta un sistema de seguimiento por el benchmarking y la evaluación del progreso. El benchmarking es un elemento esencial del policy learning too (herramienta de aprendizaje) con el peer review como mecanismo que asegura la aplicación de los procesos de coordinación de las políticas estructurales nacionales.

⁹⁷ Pérez Menayo, V., “El método abierto de coordinación en la UE. ¿Una fórmula institucional de evaluación?” Año 2004, *op.cit.* Págs. 86-96.

Para Pérez Menayo el MAC ha demostrado ser un instrumento útil de avance, a través de la instauración de un sistema de evaluación institucional, en aquellos sectores de la política comunitaria donde no existen instrumentos de coordinación más fuertes. El MAC se transforma en un instrumento de gestión eficaz para hacer que la UE progrese de manera coordinada y más rápida en aquellos ámbitos hasta ahora reservados a la competencia nacional. En este ámbito la Comisión juega un papel fundamental de coordinación, y de evaluación del conjunto de procesos.

Asimismo, para este autor el éxito del MAC reside en su flexibilidad y en su capacidad de contribuir a la convergencia progresiva de las políticas nacionales, en materias donde las reticencias de los Estados miembros no permiten la integración. El MAC se ha convertido en un instrumento útil de buen gobierno que debe completar el método comunitario. Además contribuye a generar consenso en la UE sobre la necesidad de proceder a reformas estructurales importantes y determinar objetivos estratégicos comunes en ámbito de políticas que son clave para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Es también un mecanismo ventajoso para intercambiar las buenas prácticas y mejorar la coordinación de los Estados miembros. Sin embargo, el autor también reconoce las limitaciones del MAC para llevar a cabo los cambios estructurales necesarios en el entorno nacional. Considera necesario romper las inercias de aquellos Estados miembros reacios todavía a comprometerse con los objetivos acordados en común.

El método abierto de coordinación se considera un nuevo instrumento de construcción de la Europa social⁹⁸. Desde una perspectiva jurídica, la llamada dimensión social ha tenido un papel muy limitado. En el Tratado de Roma se introdujo la idea y el objetivo ambicioso de la armonización hacia el progreso a través de Directivas sociales, pero en realidad esa armonización, salvo en las Directivas de reestructuración de empresas, ha avanzado poco y no ha sido efectiva. Además, no han tenido éxito las propuestas de reforzamiento de las

⁹⁸ Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M., "Constitución Europea, política social y método abierto de coordinación". *Revista Relaciones Laborales*, año 2005, págs. 61-64.

competencias sociales y de limitación de la regla de unanimidad en el proceso de adopción de las Directivas en materia social.

Se demostraron las dificultades de los progresos reguladores en materia laboral, la resistencia a pasar más allá del plano nacional, los problemas de armonizar situaciones muy heterogéneas, y también las peculiaridades de los procedimientos reguladores de este sector. Por otro lado, las Directivas más recientes han prescindido de la uniformidad inicial que implicaba la idea de armonización y han asumido algunos elementos del soft law, sobre todo en cuanto al carácter abierto y su determinación de objetivos.

Además, resultó bastante significativo que ni la agenda social adoptada por la Comisión de 9 de febrero de 2005, ni la Comunicación de la Comisión sobre Reestructuraciones y Empleo (COM 2005, 120 final)⁹⁹ previesen nuevas medidas reguladoras sino una mejor interacción de las políticas europeas pertinentes, con una mayor implicación de los interlocutores sociales, más convergencia y sinergias entre las distintas políticas, acciones y objetivos.

La política de empleo dejó de ser una responsabilidad exclusivamente nacional y de someterse al método comunitario ordinario de directivas y normas vinculantes. La Estrategia Europea para el Empleo, con el objeto de conseguir de forma voluntaria unas políticas estatales de empleo estableció unas directrices comunes para las políticas nacionales, determinó objetivos y criterios de medidas con indicadores para comparar las mejores prácticas, y estableció un sistema de control y evaluación periódica por la Comisión y los demás Estados.

La Estrategia Europea para el Empleo siguió, sin calificarlo como tal, un método abierto de coordinación, siendo su ejemplo por excelencia; supuso

⁹⁹ Comunicación de la Comisión, de 31 de marzo de 2005, «Reestructuraciones y empleo - Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: el papel de la Unión Europea [COM (2005) 120 final - no publicada en el Diario Oficial]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10136>

cooperación y convergencia voluntaria entre los Estados en medidas a adoptar para enfrentarse a altas tasas de desempleo, con respeto a las diferencias de cada uno y sin establecer reglas uniformes, legitimando a los Estados a introducir medidas de adaptabilidad y flexibilidad de los mercados de trabajo que no habrían podido adoptar unilateralmente. El método también supuso, subordinar las políticas de empleo a los objetivos económicos de mejora del sistema productivo, de aumento de la productividad, y de estabilidad económica, en una búsqueda de equilibrio dinámico entre eficiencia económica y los objetivos sociales de empleo.

El método abierto de coordinación no es un método nuevo, se basa en experiencias de gestión empresarial y venía aplicándose a grandes objetivos de la política económica y a la estrategia europea de empleo. Se trata más bien de un nuevo nombre y de aplicarlo a las políticas sociales, para ponerla al servicio de la Estrategia de Lisboa y conectarla al discurso de competitividad, desde una perspectiva de estabilidad y de desarrollo económico, que busca lo posible en materia social.

Siguiendo el modelo de la Estrategia Europea de Empleo, las políticas de protección social¹⁰⁰ iniciaron un proceso de cooperación con miras a su modernización respetando las diferencias nacionales. Si lo comparamos con el empleo, la protección social ha sido un “invitado de segunda categoría” en la política social del entorno comunitario. La Unión Europea tenía el reto de consolidar la protección social como un nuevo pilar social, desde una visión integrada, en la que la seguridad social quedará reforzada como un instrumento para el crecimiento económico y la cohesión social.

Por ello se planteó la necesidad de elaborar una metodología de trabajo para la cooperación en materia de protección social; se trataba de identificar

¹⁰⁰ Pérez Menayo, V., “La Estrategia Europea de Protección Social: el Método Abierto de Coordinación”. Comunicación *Foro de Seguridad Social* nº 8 y 9. Editorial Análisis/Debate, abril 2003, págs. 80-87.

prioridades y retos comunes a los Estados Miembros, así como intensificar las formas de cooperación para modernizar y mejorar la protección social.

En septiembre de 1999, la Comisión Europea presentó la Comunicación: “Una estrategia concertada para modernizar la protección social”. Dicha estrategia fue presentada en el Consejo de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales en octubre de 1999. Esto implicó una nueva apertura del debate sobre el futuro de los sistemas de protección social en la Unión Europea.

La Cumbre de Lisboa ordenó proseguir los trabajos en materia de protección social, en colaboración con el Comité de Política Económica y encomienda aplicar el método abierto de coordinación a la exclusión social a título experimental y con carácter previo a las pensiones. Posteriormente, la Cumbre de Gotemburgo (junio 2001) con el pretexto de afrontar el reto de envejecimiento de la población estableció en su conclusión nº 43, la aplicación del método abierto de coordinación a las pensiones, esto fue confirmado en el Consejo Europeo de Barcelona (marzo 2002), bajo la presidencia española.

3.3.3. Dualismo institucional

El método abierto de coordinación¹⁰¹ significó un nuevo modelo de gobernanza con el que se ha pretendido resolver el bloqueo político e institucional en el que se encontraban las instituciones europeas. Debido a la creciente tendencia a la europeización económica, se requería una coordinación a nivel social que evitase el riesgo de dumping social¹⁰². Sin embargo, los Estados habían mostrado reticencias a delegar a nivel europeo las políticas sociales, tan marcadas por la cultura nacional e identidad política

¹⁰¹Moreno, L. y Serrano, Pascual A., “Europeización del Bienestar y activación”. *Revista Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44; núm. 2, págs. 37-42.

¹⁰² El “dumping social” era una práctica competitiva desleal basada en la explotación de los trabajadores para conseguir unos bajos costes laborales y ofrecer unos precios atractivos para los productos ofrecidos.

de cada país. A resulta de ello, las instituciones europeas se enfrentaban ante un dilema difícil de gestionar y por ello fue configurado el Método Abierto de Coordinación (MAC) dirigido fundamentalmente a regular el desempleo a nivel europeo.

El MAC permite complementar, y en algunos casos sustituir, los modos tradicionales de regulación europea basados en propuestas legislativas armonizadoras (directivas europeas). Este método consiste en una regulación dirigida a la convergencia en términos de resultados, pero dejando a los estados miembros la posibilidad de optar por los instrumentos que consideren adecuados para llevar a cabo estos objetivos.

Este método se ha hecho muy popular en los últimos años, ya que permite la autonomía y autorregulación de modo descentralizado, y se ha extendido a diversas áreas de políticas públicas (empleo, pobreza, exclusión social, reforma de las pensiones).

El MAC puede ser entendido como un nuevo método de regulación social, cuya característica común es la oposición a regulaciones más centralizadas o burocráticas propia de épocas anteriores. Se persigue la movilización y multiplicación de recursos alternativos dirigidos a promover la autorregulación mediante los procedimientos de *benchmarking*¹⁰³, el intercambio de buenas prácticas, las estrategias de empoderamiento, o la promoción del parternariado.

El MAC es nuclear a la hora de entender los procesos de europeización del bienestar. No se trata tanto de la imposición u homogeneización de instrumentos regulatorios, sino de la propuesta y difusión de modos de intervención que articulan la reflexión y la actuación en el interior de la UE. En este marco, las instituciones europeas están jugando un papel central en la

¹⁰³ *Benchmarking* es la tarea de fijar parámetros de referencia en la evaluación comparativa. En el desarrollo de las políticas públicas europeas es relativa al mejor resultado obtenido por un país o sector de la UE en una actuación determinada conjuntamente, y respecto al cual deben compararse el resto de los estados miembros.

orientación de la dirección del debate (papel socializador) interviniendo en la construcción de terminologías y proponiendo marcos comunes de referencia. Este es el caso del paradigma de la activación, que implica la redefinición del diagnóstico de los problemas del desempleo, la formación o la exclusión social y las alternativas posibles para la rearticulación de responsabilidades entre el estado del bienestar, los asalariados y los empleadores. El paradigma de la activación plantea, en suma, un proceso de transformación de los ejes sociales y morales en torno a los cuales se articula la cuestión social en la Europa de inicios del tercer milenio.

Si miramos con una cierta perspectiva, se podría decir que el MAC generó un dualismo institucional en la Unión Europea¹⁰⁴. Hasta la fecha el método comunitario de gobierno ha permitido fortalecer las instancias supranacionales, altamente centralizadas. Frente a esta tendencia, el Método Abierto de Coordinación propone un proceso político en ausencia de control democrático y jurídico que se hace efectivo a través de un enfoque gubernamental descentralizado, que integra directamente las opiniones de los diferentes niveles de poder y de la sociedad civil.

El MAC es considerado por Bárcena un *gobierno débil* de política económica comunitaria que llega avalado por su capacidad para combinar la coherencia con el respeto a diversidad institucional, y la eficiencia con la legitimidad democrática.

Este método no se ajusta a los parámetros generales del modelo institucional de la Unión, ni se canaliza a través de los procedimientos establecidos en las disposiciones establecidas de los Tratados, ni tampoco se traduce en normas de derecho comunitario. La nueva gobernanza económica europea constituye una expresión privilegiada de lo que se ha dado a llamar como *top law*, es decir, la implicación de una pluralidad de sujetos decisorios,

¹⁰⁴ De Miguel Bárcena, J., "La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación", *Cuadernos Europeos de Deusto*. ISSN: 1130-8354, Num. 35/2006, Bilbao, págs. 23-42.

mediante una selección discrecional de instituciones implicadas y un diseño ad hoc de su funcionamiento.

El MAC se basa en decisiones flexibles, donde se pasa de un sistema basado en reglas y procedimientos sujetos a la observancia de la Comisión y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a un sistema basado en la decisión política consensuada y no vinculante de los Estados miembros.

La incertidumbre y la diversidad de las situaciones a las que se deben enfrentar los Estados miembros requieren de la utilización de un derecho descentralizado, elaborado a través de nuevas técnicas participativas, que se caracterice por su reversibilidad y su capacidad de adaptación a las nuevas situaciones planteadas por la realidad económica global.

Esta nueva metodología permite poner en práctica políticas públicas en cada Estado miembro a través de la imitación, en la medida que se consideren como meras orientaciones generales. Sin embargo, se corre el riesgo de abusar de un ejercicio comparativo de tipo estadístico, que finalmente se traduzca en una acción política meramente simbólica, sin una aplicación real, como ha ocurrido en algunos casos de políticas de innovación tecnológica, de empleo y de seguridad social.

El Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000 afirmaba que una de sus características más sobresalientes del nuevo paradigma gubernamental era su enfoque descentralizado. La Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil pueden y deben estar activamente implicados.

Sin embargo, con este nuevo mecanismo se deja al margen a una institución fundamental como es el Parlamento Europeo, destinado a contemplar desde la barrera los intercambios de conocimientos técnicos y experiencias nacionales que se realizan de manera informal entre la Comisión

y el Consejo de la UE, y los grupos de presión y los movimientos sociales a escala europea.

La posición subalterna del Parlamento Europeo en las políticas de cooperación europeas, ya había sido puesta de manifiesto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En la Sentencia T-135/96, de 17 de junio de 1998, el Tribunal de Primera Instancia había afirmado, que a falta de intervención del Parlamento Europeo en el proceso de adopción de un acto legislativo comunitario “el principio de democracia, en el que se basa la Unión, requiere (...) que la participación de los pueblos en dicho proceso se garantice de forma alternativa, en este caso a través de los interlocutores sociales que celebran el Acuerdo al que el Consejo, decidiendo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión (...). Para controlar el cumplimiento de tal exigencia incumbe a la Comisión y al Consejo comprobar la representatividad de los interlocutores sociales interesados”¹⁰⁵.

Todo ello indica que esta metodología es menos transparente, al conferir más legitimidad a las entidades autónomas y sectoriales, incluidas en la sociedad civil europea. La democracia participativa que pregona la gobernanza económica europea, requiere, como bien ha manifestado el Parlamento Europeo, una transformación de los protagonistas y del medio institucional para la acción política.

Otra reflexión que nos deja Bárcenas, es que con esta metodología los actores de la sociedad civil tienen intereses determinados y no se mira realmente por el interés general comunitario.

¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta ampliada) de 17 de junio de 1998 en el asunto T-135/96, Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) contra Consejo de la Unión Europea [petición de anulación de la Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la Unión de confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), el Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) y la Confédération européenne des syndicats (CES)].Recopilación de Jurisprudencia, 1998, página II-02335, fundamento jurídico n.º 89.

3.3.4. Partidarios y contrarios al MAC

El MAC ha generado un amplio debate entre partidarios¹⁰⁶ y contrarios de aplicar este método a la materia social y laboral, lo que refleja un desacuerdo sobre la Europa social. El debate se desarrolla en torno al papel respectivo del *hard law* y del *soft law*; y versa sobre las ventajas de utilizar el método comunitario, de reglas uniformes vinculantes y sancionables judicialmente, frente a un método que establece orientaciones políticas, en vez de reglas, que no prevé sanciones formales y que no es justiciable.

Los contrarios a la utilización de este método consideran que se impide la elaboración del *hard law*, esencial para la construcción de la Europa social; para los partidarios, el MAC es una oportunidad para superar las dificultades del método comunitario y para facilitar lo que hoy se viene llamando “europeización” de la política social y el empleo, desde una nueva visión que destaca las dificultades actuales del método comunitario de reglas vinculantes en una Europa ampliada, al ser complicado encontrar soluciones iguales para sistemas nacionales muy distintos y para visiones muy distintas de la Europa social.

Se parte del prejuicio que el método abierto de coordinación no puede conseguir cambios reales ni crear derechos efectivos, lo que sí haría en todo caso el método comunitario a través de normas vinculantes. Aunque no cabe ignorar la importancia de la existencia de las normas, no siempre las Directivas comunitarias aportan los cambios legales uniformes que se proponían y se trasponen de forma adecuada, por ello se han tenido que hacer cada vez más abiertas. Sin embargo, el *soft law* puede ser un instrumento muy efectivo y puede hablarse de una cierta implementación en el ámbito nacional como actuación de Derecho comunitario.

¹⁰⁶ Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M., “Constitución Europea, política social y método abierto de coordinación”. Revista *Relaciones Laborales*, año 2005, págs. 66-69.

No es menos cierto que con esta metodología no puede hablarse de sanciones jurídicas ni es posible que se pronuncie el Tribunal de Justicia, pero sí de otras sanciones como son el desprestigio, la vergüenza, la publicidad negativa y las presiones de las instituciones comunitaria en forma de recomendaciones críticas, de los otros Estados, y sobre todo, las internas a nivel nacional y local, pues el método genera procesos participativos a distintos niveles.

Por el contrario, hay autores que están a favor del MAC como por ejemplo Jacques Toulemonde¹⁰⁷ y varios de sus colegas para la Comisión Europea que en el año 2007, llevaron a cabo “la Evaluación de las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo”¹⁰⁸. Esta evaluación tenía un fin formativo y fue ideada para proponer mejoras tanto en el contenido de las directrices como en el funcionamiento del proceso de coordinación.

La principal conclusión de este informe de evaluación según Toulemonde, fue que la aproximación de la “coordinación suave” es eficaz para fomentar el aprendizaje mutuo, incrementar el consenso entre las partes interesadas, reforzar la legitimidad de los promotores de la reforma, y finalmente para darle prioridad a las reformas en las agendas políticas. Sin embargo, este instrumento solo tiene un impacto marginal en la mayoría de los Estados Miembros, algo que se consideró un éxito dado que no se podía esperar mucho más de un mecanismo tan blando. Esta evaluación además demostró que el MAC no funcionó precisamente como se esperaba, como a continuación se desarrollará.

¹⁰⁷ Toulemonde, J., “Una evaluación del método abierto de coordinación de las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, nº 4, julio-diciembre 2010, págs. 1-24

¹⁰⁸ Vid. Evaluación de las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo. http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/pdf/final_report_ipg_en.pdf. Y vid. también las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0600&from=ES>.

El equipo de evaluación estimó que aproximadamente el 50% de las reformas previstas se afrontaron mediante el instrumento de “coordinación suave”. El resto mediante instrumentos obligatorios (4%), programas de gastos (26%), o regulación dura (20%).

Uno de los casos utilizado en esta evaluación fue el aprendizaje permanente. El tema del aprendizaje permanente se ha desarrollado progresivamente desde el Libro Blanco acerca de la enseñanza y publicado en 1995. En aquellos momentos, el asunto de la “adaptabilidad”, también estaba sujeto a un gran debate en el contexto del Fondo Social Europeo (FSE), éste era un instrumento de política dura en comparación con las Directrices.

A lo largo de los últimos años la enseñanza desde pre-escolar hasta la edad adulta se ha popularizado y los dos instrumentos (Lisboa y FSE) se han ido combinando. Cabe destacar el ejemplo de Estonia, que ha mostrado un gran interés por aprender de Irlanda como utilizar las ayudas del FSE para promover el aprendizaje permanente.

Por otro lado, según la encuesta realizada por el equipo de evaluación, cerca del 80% de los encuestados dijeron que “los responsables políticos están comprometidos a fomentar el uso de las directrices en sus respectivos países”. El estudio muestra que las directrices dan forma a los debates políticos y al modo en que se preparan las reformas, incluso cuando su influencia sobre la aprobación de las mismas es limitada. Por ejemplo, en el caso del aprendizaje permanente, tanto Estonia como Grecia diseñaron sus nuevas estrategias basándose en las directrices.

Estonia aprobó la Ley de Enseñanza para Adultos en 1993 en virtud de la cual se establecía el derecho a la enseñanza durante la vida profesional y establecía responsabilidades de los empresarios y el gobierno central y local en este asunto. En 2005 se aprobó la Estrategia de Estonia del Aprendizaje Permanente, junto con una reforma de los sistemas de financiación por la que

se comparten los gastos de formación entre los empresarios, los empleados y el Estado. El Fondo Social Europeo se identificó como uno de los elementos clave para la implementación exitosa de la reforma. Los debates políticos se han visto modelados por el indicador utilizado durante el proceso de coordinación; Estonia seguía estando lejos de la media de la UE, del objetivo del 12,5% y de su propia meta nacional del 10%.

La reforma también se debió a una aportación de la Comisión, que en una reunión de preparación de PNR en Tallín en 2005, mostró la necesidad del aprendizaje permanente. Estonia participó en el Comité de Educación en el grupo de trabajo del programa Educación y Formación 2010, donde conoció la práctica irlandesa de utilizar Fondos estructurales para fomentar la formación continua.

Otro dato interesante que nos deja el estudio de evaluación es el siguiente: el 70% de los encuestados confirmaron que había habido aprendizaje mutuo. El aprendizaje parece haber sido más importante en el ámbito de las políticas sociales.

Los participantes aprendieron nuevos conceptos, prácticas e historias citables para dotar de más legitimidad a las reformas y hacerlas más aceptables para los líderes de opinión y los ciudadanos. Por tanto, el proceso de “coordinación suave” contribuye al aprendizaje y es eficaz para dar forma a la agenda de reformas.

La Evaluación también nos indicó que el 60% de los encuestados reconocen que las recomendaciones de la Comisión tienen cierta influencia, pero es difícil delimitar cómo ocurre dicha influencia. En la mayoría de los casos estudiados, la presión de grupo no ejerció ningún papel en la aprobación de las reformas o no contribuyó a su desbloqueo. El caso de una mejor regulación en los Países Bajos es una excepción en el sentido que las

recomendaciones fueron usadas por los responsables políticos para vencer las resistencias en la Administración Pública.

Otra clase de presión, que también se analiza en este estudio, es la presión pública. El análisis nos muestra que los Estados Miembros, generalmente, han involucrado a los agentes sociales, parlamentos nacionales y autoridades regionales en el diseño y seguimiento de los programas de reformas. Las recomendaciones normalmente se difunden y comentan en los medios de comunicación. No obstante, la visibilidad del instrumento de “coordinación suave” es muy baja para el público en general. Esto ha sido puesto de manifiesto en varias ocasiones por el Parlamento Europeo¹⁰⁹ que “lamenta la visibilidad, aún pobre” del proceso de coordinación”.

Finalmente, este estudio nos indica que la presión pública no parece funcionar, al menos en el sentido de desbloquear las reformas políticas. La razón es que la presión ejercida no tiene una magnitud del mismo orden que los factores que dirigen las políticas internas de los Estados miembros. Las recomendaciones no ejercen presión sobre los Gobiernos, sino que refuerzan la legitimidad de los promotores de la reforma.

3.3.5. Conclusión

Como conclusión de todo este apartado, considero que el MAC es un mecanismo nuevo y moderno que permite coordinar las políticas que pertenecen a la esfera de la soberanía nacional de los Estados miembros, y donde no hay competencia comunitaria. En el MAC la regla jurídica es reemplazada por la orientación política, la fijación de estándares, la experimentación, la evaluación y el conocimiento.

¹⁰⁹ Resolución sobre la Situación de la Economía Europea: Informe provisional sobre las directrices políticas generales para 2007. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0051&language=ES&ring=A6-2007-0012>.

Este instrumento se caracteriza principalmente: por su flexibilidad, lo que permite a cada Estado miembro adoptar planes de acción específicos propios; su naturaleza descentralizada, el impulso no viene desde arriba sino de un trabajo en equipo formado por la Unión, los Estados miembros, las colectividades regionales y locales, los interlocutores sociales y la sociedad civil; el intercambio de buenas prácticas y la búsqueda de mejores prácticas; y la ausencia de obligaciones formales, donde el proceso de evaluación por pares pretende estimular los intercambios de información. La presión de los homólogos es considerada compensatoria de los poderes limitados otorgados por la Comisión. Sin embargo, el enfoque voluntario de este mecanismo puede acabar resultando en muchos casos una falta de compromiso de los Estados Miembros.

Frente a las críticas a esta metodología por considerarla menos vinculante y efectiva que el método comunitario, considero que es una apuesta valiente e innovadora que respeta los Tratados y las competencias que tiene la Unión y los Estados miembros; la practica reciente muestra que puede ser un método efectivo de integración europea, que genera cambios en el ámbito interno que sin él no se obtendrían y que es un instrumento útil en política social. Por otro lado, hay cuestiones que se podrían mejorar como por ejemplo conseguir una mayor visibilidad pública de este método de coordinación de modo que se ejerza una mayor presión por parte de la ciudadanía.

3.4. Una muestra de la política social: la libre circulación de trabajadores, la protección de los trabajadores ante situaciones de insolvencia y una política de inmigración común.

A continuación, me referiré a determinados aspectos de la política social que han sido regulados por los distintos Tratados de la Unión Europea a nivel

supranacional y que han tenido una especial protección social, como por ejemplo: el derecho fundamental a la libre circulación de trabajadores, la protección de los trabajadores ante situaciones de insolvencia o la política de inmigración.

3.4.1. Libre Circulación de Trabajadores

Es un derecho subjetivo fundamental¹¹⁰ en el ámbito de la Unión Europea. Si en un principio estaba concebido como una libertad con implicaciones esencialmente económicas, reconocida en exclusiva a los nacionales de los Estados miembros que pretendiesen trabajar por cuenta ajena en el territorio de otro Estado miembro, actualmente aparece revestida de una dimensión social indiscutible. Dicha libertad se ha extendido, desde la instauración de la ciudadanía de la Unión Europea, por el Tratado de Maastricht, al conjunto de los ciudadanos europeos, por el mero hecho de ostentar la nacionalidad de alguno de los Estados miembros y con independencia, por tanto, de las razones (laborales o de cualquier otra índole) que puedan motivar su desplazamiento.

El precepto donde queda consagrado el principio de libre circulación de los trabajadores es el artículo 45 TFUE, a tenor de cuyo apartado 1 “quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión”. Se trata de una disposición que tiene efecto directo sobre el ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados miembros, de manera que el interesado puede invocar directamente este precepto ante los jueces y tribunales nacionales.

El artículo 45.2 del TFUE establece la prohibición de toda forma de “discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados

¹¹⁰ Nogueira M., Fotinopoulou O. y Miranda J. M. (Directores), *Lecciones de Derecho social de la Unión Europea*, año 2012, *op.cit.* págs. 162-170.

miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo”.

En virtud de esta prohibición de discriminación por razón de nacionalidad, los trabajadores migrantes tienen derecho a la igualdad de trato en materia de afiliación a organizaciones sindicales y de ejercicio de derechos sindicales, incluyendo el derecho de voto y el acceso a los puestos de administración o dirección de una organización sindical, el derecho también a la igualdad salarial. Además, los trabajadores migrantes podrán beneficiarse de las mismas ventajas fiscales y sociales que las concedidas a los trabajadores nacionales.

Las disposiciones del Tratado relativa a la libre circulación de personas tienen por objeto facilitar a los nacionales de los Estados miembros de la Unión el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en el territorio comunitario, y se oponen a las medidas que pudieran colocar a estos nacionales en una situación desfavorable en el supuesto de que desearan ejercer su actividad económica en el territorio de otro Estado miembro.

Inicialmente, aunque en los Tratados se hablara de la libre circulación de personas¹¹¹, en la práctica la libre circulación quedaba limitada a circunstancias laborales, y por tanto los Tratados se referían exclusivamente a los trabajadores. De esta inicial visión estrictamente económica, se pasó por el trascurso del tiempo al derecho a la ciudadanía europea. La libre circulación pasa de ser un principio de organización del mercado común a ser un derecho de las personas que permite de entrada, residencia y trabajo en los países de la Unión Europea; es un derecho subjetivo, se limita a la condición de persona y no de trabajador.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge el derecho a la no discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los

¹¹¹ Navarro Nieto F., Rodríguez Piñero Royo Miguel C., Gómez J. M., *Manual de Derecho Social de la Unión Europea*, Año 2011. Págs. 85-115.

Tratados y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos. Al propio tiempo, regula la ciudadanía de la Unión, siendo los ciudadanos titulares de derechos entre ellos, el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. De acuerdo con ello, la libre circulación de trabajadores que se regula en la actualidad en el TFUE, hay que concebirla como una concreción del genérico derecho reconocido a todos los ciudadanos de la Unión Europea de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Ello no quiere decir que en los Tratados haya desaparecido la visión económica de la libre circulación. El TFUE sigue garantizando como objetivo de la Unión la existencia del mercado interior que implicara un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas y servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados.

3.4.2. La protección de los Trabajadores asalariados ante las situaciones de insolvencia

Como consecuencia del Programa de Acción Social de 1974¹¹², cuyo objetivo era atenuar las consecuencias de las reestructuraciones empresariales sobre los trabajadores, el legislador comunitario estableció a través de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, un sistema uniforme de protección de los trabajadores frente a situaciones de insolvencia. Su propósito era reducir las disparidades existentes entre los distintos Estados miembros, frente a situaciones de insolvencia estableciendo un mínimo de protección uniforme en todo el territorio europeo.

La Directiva 2008/94/CE, al igual que su antecesora, lo que pretende es garantizar a los trabajadores por cuenta ajena, un mínimo comunitario de

¹¹² Nogueira, M., Fotinopoulou, O. y Miranda, J. M., *Lecciones de Derecho social de la Unión Europea*, Año 2012, *op.cit.*, págs. 265-270.

protección en caso de insolvencia del empresario. Se inspira en el modelo alemán, que es un sistema que podemos denominar de aseguramiento y que se basa en el desplazamiento del riesgo de insolvencia sobre un tercero ajeno a la insolvencia del empresario, una institución de garantía, que es la encargada de satisfacer los créditos de los trabajadores.

La Directiva se aplica a los créditos (adquiridos o en vías de adquisición) a favor de los trabajadores asalariados, derivados de relaciones laborales, frente a empresarios que se encuentren en estado de insolvencia.

Como es bien sabido, en el ordenamiento jurídico español, la institución encargada de dar cobertura a los créditos es el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA). El ordenamiento jurídico español dispone que este fondo “se financiará con las aportaciones efectuadas por todos los empresarios a que se refiere el apartado 2, del artículo 1 de esta Ley, tanto si son públicos como privados”. Asimismo, para el cumplimiento de sus fines, se legitima al Fondo para que pueda reclamar a los empresarios las cantidades abonadas por los trabajadores, subrogándose en los créditos satisfechos y en las preferencias que pudieran corresponderles. Finalmente, la obligación de pago de la institución de garantía existiría con independencia del cumplimiento de las correspondientes obligaciones de contribución por parte de los obligados.

3.4.3. Política comunitaria de inmigración

En el Consejo europeo de Tampere en octubre de 1999¹¹³, se reclamaba que el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países se aproximara al de los nacionales de los Estados miembros (derecho a residir, derecho a educación y trabajar por cuenta ajena o propia...). Con estas premisas el

¹¹³ Navarro Nieto, F., Rodríguez-Piñero, Miguel C. y Gómez, J. M., *Manual de Derecho Social de la Unión Europea*, Año 2011, *op.cit.*, págs. 161-179.

Consejo adoptó el 25 de noviembre de 2003 su Directiva 2003/109 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

En los países que forman la UE, la política de inmigración está sometida desde hace años a las diversas políticas nacionales. Los Estados europeos han elaborado en los últimos años políticas radicalmente diferentes para administrar la entrada legal de ciudadanos de terceros países para trabajar en sus respectivos territorios; desde políticas restrictivas a políticas expansivas como las denominadas regularizaciones masivas, que produjeron el conocido efecto llamada, en determinados países como por ejemplo España.

La posibilidad de una auténtica política europea común de flujos migratorios ha estado frenada hasta el momento por la gran diversidad de intereses al respecto entre los Estados miembros. En este sentido, existen países que son emisores netos de migrantes (Europa del Este) y países que reciben altos volúmenes de migrantes laborales de baja o media cualificación (los del Sur) pasando por Reino Unido, donde los inmigrantes cualificados superan en número a los descualificados. También existen países con puertas cerradas a la inmigración, salvo la que se produce por reagrupación familiar (Dinamarca) o los que reciben más asilados que inmigrantes (Suecia). La gran cantidad de intereses por parte de los diferentes Estados miembros ha hecho inviable una política común de inmigración.

La política migratoria afecta a la soberanía estatal, por lo que muchos Estados miembros se niegan a ceder competencias de esta materia a la Unión Europea y se ha traducido en un continuo entorpecimiento de las propuestas de la Comisión. No obstante, la pertenencia al espacio Schengen crea un fuerte incentivo para que los Estados miembros coordinen sus políticas migratorias puesto que cualquier nacional de un tercer Estado que entre en uno de ellos tiene abiertas las puertas a cualquiera de los otros. Ese incentivo ha producido avances en la coordinación de la gestión de fronteras y los medios necesarios para evitar la inmigración irregular.

La UE ha recibido en los últimos doce años casi cinco veces más inmigrantes extracomunitarios que los recibidos en los años cincuenta y sesenta. Pero el destino de los inmigrantes recientes es muy diferente al anterior: los países que recibieron más inmigrantes en los años sesenta, como Francia, Alemania, Suiza, los Países Bajos y Bélgica, reciben ahora una inmigración mucho menor, mientras que el grueso de los inmigrantes se dirigen a Europa del Sur y al Reino Unido; España, Italia y el Reino Unido han recibido en conjunto una migración neta de 8.944.000 personas entre 2000 y 2007, lo que supone un 73% del total que recibió la UE en ese periodo. España ha sido la principal receptora de inmigración neta en lo que va de siglo (4.663.000) seguida de Italia (2.809.000) y el Reino Unido (1.472.000).

Es importante señalar, que los factores de expulsión en los países de origen y las políticas que se adopten en los de destino son tan importantes como la situación económica en Europa.

En el Consejo Europeo de Tampere, señalado anteriormente, los Estados miembros definieron los objetivos de una política europea de migración coherente y equilibrada, articulada en torno a cuatro grandes ejes:

- 1) La definición de una política de migración legal
- 2) La lucha contra la inmigración ilegal
- 3) La cooperación con terceros países
- 4) La integración de los trabajadores inmigrantes.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, cambió el rumbo de la política de inmigración europea. De este modo los Consejos Europeos celebrados después, desde el de Sevilla (junio 2002) hasta el de la Haya (noviembre de 2004), se trató casi exclusivamente de la cuestión de la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

En el año 2005 se puso en marcha un Libro Verde, a través de un amplio proceso de consulta con el objetivo último de determinar el enfoque necesario para la gestión de las migraciones económicas. Los resultados de la consulta revelaron un amplio consenso a favor de la adopción de una política común de la Unión Europea.

Sin embargo, la Comisión considera que lo conseguido hasta ahora no es suficiente. Es necesaria una política común europea que instaure un marco para una acción coherente. Gran parte de la nueva política comunitaria encuentra su origen en las líneas maestras esbozadas en la Comunicación de la Comisión “Una política común de inmigración” de 5 de diciembre de 2007. Posteriormente, el Consejo Europeo confirmó la importancia de formular una política común y pidió a la Comisión que presentara propuestas en 2008.

La Comunicación presentada el 17 de junio de 2008 por la Comisión Europea denominada “Una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos” junto con el documento presentado en la misma fecha con el título “Plan de política de asilo. Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE”, constituye una buena base del nuevo programa quinquenal comunitario en el ámbito de la justicia, libertad y seguridad, aprobado en el Consejo Europeo, programa que sustituirá al de 2004 en la Haya. Por otra parte, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (octubre 2008) propuso una inmigración selectiva, controlada y acorde con las necesidades laborales y la capacidad de integración del país de acogida; buscaba endurecer la inmigración ilegal y promueve una inmigración legal y de integración.

Este Pacto a pesar de aportar pocas novedades frente a acuerdos, directivas y medidas de cooperación ya existentes, ofrece la virtud de recoger por primera vez en la historia de la UE, en un solo documento, una declaración de intenciones respecto a la inmigración.

El Programa de Estocolmo (2010-2014) aunque no supone un cambio sustancial en relación con La Haya responde a un nuevo marco político y económico que trata de combinar la difícil situación existente en Europa con las previsiones referentes al mercado de trabajo y de protección social y a las políticas de integración de las personas migrantes y de cooperación reforzada con los países de origen y de tránsito de la inmigración. Hay que destacar que el vínculo entre inmigración y mercado de trabajo se mantiene como una de las características más significativas de la política comunitaria de inmigración. Además no hay que olvidar la estrecha relación de la política laboral de inmigración con la mejora del desarrollo de los países de origen.

Otra de las cuestiones tratadas es la inmigración ilegal y la evitación del tráfico de seres humanos y de la pérdida de vidas humanas en el intento de acceder de forma no legal al territorio comunitario. Además, este Programa apuesta por la necesidad de crear un espacio común y solidario de protección en materia de asilo, basado en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional.

Como veremos más adelante, el tema de la inmigración ha sido tratado intensamente en los Consejo Europeos de los últimos años con motivo del drama acontecido en el Mediterráneo y el gran número de refugiados procedentes de la guerra de Siria. En estos Consejos Europeos, los jefes de Estado se muestran partidarios de acordar una auténtica política de inmigración común, que haga frente a los flujos migratorios irregulares y fomente la inmigración legal, combata el tráfico de trata y colabore con los países de origen.

3.5. Un estudio del funcionamiento del modelo social en un caso concreto: análisis de las decisiones sociales adoptadas en los Consejos Europeos (junio 2012-diciembre 2017).

Una vez que se ha hecho referencia a los orígenes del Estado del Bienestar, su regulación en el Derecho europeo y en el actual Tratado de Lisboa, las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros y el método abierto de coordinación, creemos que puede ser útil analizar cómo abordan las instituciones europeas el desarrollo de este modelo social europeo. Hemos escogido, como botón de muestra de ello, las decisiones que ha tomado el Consejo Europeo a lo largo de los años más duros de la reciente crisis económica. Por tanto, procedemos a analizar a continuación el papel de las políticas sociales en el seno de las reuniones del Consejo Europeo.

El Consejo Europeo es la institución más política de la Unión Europea. Los jefes de Estado de los 28 países miembros se reúnen de forma ordinaria y extraordinaria para tratar los asuntos más relevantes y de actualidad, donde se dictan las principales pautas políticas que guiará el futuro de la Unión y de los Estados miembros.

Como se desprende del análisis pormenorizado que se ha realizado en relación con las conclusiones del Consejo Europeo referidas al periodo junio 2012-diciembre 2017, las actuaciones en el ámbito económico tienen prevalencia sobre lo social, que tiene un tratamiento muy limitado, a pesar de las consecuencias sociales que ha provocado la crisis económica y que han padecido muchos ciudadanos europeos. Lo que he pasado en los Consejos Europeos de los últimos años, no es diferente a lo que ha sido la esencia de la Unión Europea, una unión de países que principalmente velaba por la unidad del mercado con el fin de que Unión en su conjunto y los Estados miembros fueran más competitivos.

3.5.1. Decisiones adoptadas en los diferentes Consejos Europeos (junio 2012-diciembre 2017).

CONSEJO EUROPEO DE 28 Y 29 DE JUNIO DE 2012¹¹⁴

En el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 se adoptaron acuerdos importantes para combatir la crisis del euro y en favor del crecimiento, la inversión y el empleo. En este sentido, se acordó un “Pacto por el Crecimiento y el Empleo”, y dentro de éste, se estableció el objetivo de “hacer frente al desempleo y a las consecuencias sociales de la crisis de manera eficaz”, a través de las siguientes líneas de actuación: aumentar el empleo juvenil, especialmente las posibilidades de acceso de los jóvenes a una primera experiencia laboral, así como su participación en el mercado de trabajo, con el objetivo de que, en el plazo de pocos meses tras acabar sus estudios, los jóvenes reciban una oferta de buena calidad en materia de empleo, educación permanente o periodo de prácticas, que pueda tener apoyo del Fondo Social Europeo (FSE). Asimismo, se determinó el desarrollo de políticas eficaces para luchar contra la pobreza y ayudar a los grupos más vulnerables.

CONSEJO EUROPEO DEL 18 Y 19 DE OCTUBRE DE 2012¹¹⁵

El Consejo Europeo manifestó la necesidad de seguir avanzando en la aplicación del Pacto por el Crecimiento y el Empleo, y en concreto, en el ámbito social, se destaca la necesidad de seguir impulsando “el empleo y la inclusión social”. Se invita al Consejo a que prosiga el examen del paquete de medidas para el empleo y que vele por acelerar los trabajos sobre las propuestas relativas a la adquisición y preservación de derechos de pensión transfronterizos de los trabajadores de la UE. El Consejo Europeo espera con

¹¹⁴ Conclusiones Consejo Europeo 28 y 29 de junio de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-REV-2/es/pdf>.

¹¹⁵ Conclusiones Consejo Europeo 18 y 19 de octubre de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-156-2012-INIT/es/pdf>.

interés la comunicación sobre educación y competencias que se presentará próximamente y el plan de medidas en favor del empleo juvenil, con iniciativas para desarrollar sistemas de garantías para la juventud y sistemas de formación y aprendizaje de calidad. Asimismo, se establece la necesidad de que los Estados miembros redoblen sus esfuerzos para hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis y, en particular, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, conforme a los objetivos de la Estrategia Europea 2020.

CONSEJO EUROPEO DEL 13 Y 14 DE DICIEMBRE DE 2012¹¹⁶

En relación a las políticas sociales, apenas se hace referencia en sus conclusiones salvo en lo relativo al empleo juvenil. El Consejo Europeo pide al Consejo que estudie sin dilación las propuestas del plan de medidas a favor del empleo juvenil, en especial con vistas a la adopción de la recomendación sobre una Garantía Juvenil a comienzos de 2013, teniendo en cuenta las situaciones y las necesidades nacionales. También invita a la Comisión a que, concluya rápidamente el marco de calidad para los períodos de práctica; establezca la Alianza para la Formación de Aprendices; y presente la propuesta para el nuevo Reglamento EURES.

CONSEJO EUROPEO DEL 7 Y 8 DE FEBRERO DE 2013¹¹⁷

Las conclusiones del Consejo Europeo se basan prácticamente en la aprobación del Marco financiero plurianual. Pero también hay un apartado específico sobre la “Iniciativa sobre empleo juvenil”, donde el Consejo Europeo espera que el Consejo adopte en breve la recomendación sobre la Garantía Juvenil. El Presupuesto de la UE debería mobilizarse en favor de estos

¹¹⁶ Conclusiones Consejo Europeo 13 y 14 de diciembre de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/es/pdf>.

¹¹⁷ Conclusiones Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-3-2013-INIT/es/pdf>.

esfuerzos; reconociendo la situación particularmente difícil de los jóvenes en ciertas regiones, el Consejo Europeo ha decidido crear una Iniciativa sobre Empleo Juvenil que viene a sumarse, reforzándolo, al apoyo muy considerable que ya prestan los Fondos Estructurales de la UE. El apoyo para esta iniciativa será de 6.000 millones de euros para el periodo 2014-2020.

CONSEJO EUROPEO DEL 14 Y 15 DE MARZO DE 2013¹¹⁸

Uno de los puntos más relevantes de las conclusiones de este Consejo Europeo fue sobre la “Política Económica y Social”. Ha sido de los pocos Consejos Europeos donde se ha tratado más en profundidad la política social. Sin embargo, todo se sigue reconduciendo a lo económico a pesar del nombre del título; el objetivo sigue siendo fomentar el crecimiento y el empleo. El saneamiento presupuestario junto con las reformas estructurales son la clave de este apartado. En particular, se hace mención del Pacto por el Crecimiento y el Empleo, haciendo especial hincapié en las medidas destinadas a crear empleo e impulsar la financiación de la economía a través de medidas de crecimiento de efecto rápido. Por otro lado, también señala en el ámbito más social que *“luchar contra el desempleo es el más importante desafío social, por consiguiente, las políticas activas en el ámbito social, del empleo y del mercado laboral requieren prioridad y atención especiales en el contexto actual y se debe conceder prioridad en particular al fomento del empleo juvenil...Más en general, los trabajos deben dar continuidad al paquete de medidas para el empleo, con vista a la incorporación de un número significativamente mayor de mujeres al trabajo, a la reducción del desempleo de larga duración y a garantizar la plena participación de los trabajadores de más edad. Resulta crucial enfrentarse a las consecuencias sociales de la crisis y combatir la pobreza y la exclusión social.*

¹¹⁸ Conclusiones Consejo Europeo 14 y 15 de marzo de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-23-2013-INIT/es/pdf>.

CONSEJO EUROPEO DEL 22 DE MAYO DE 2013¹¹⁹

No hay ni una sola referencia a la política social. Las conclusiones de este Consejo se basan fundamentalmente en la necesidad de construir un mercado interior de la energía plenamente operativo e interconectado, de manera que se permita a la UE fomentar su competitividad y responder al desafío que suponen los elevados precios y costes.

CONSEJO EUROPEO DEL 27 y 28 DE JUNIO DE 2013¹²⁰

En el ámbito de política social, el Consejo Europeo ha acordado un enfoque global para luchar contra el desempleo juvenil. El paro juvenil ha alcanzado niveles sin precedentes en varios Estados miembros, con inmensos costes humanos y sociales. La política que el Consejo Europeo plantea se sustenta en la Iniciativa sobre Empleo Juvenil; la Garantía Juvenil; aumento de la movilidad juvenil y de la participación de los interlocutores sociales.

Por otro lado, en relación con la consecución de la Unión Económica y Monetaria, el Consejo Europeo manifiesta que debe reforzarse la dimensión social de la UEM. Para ello, es importante supervisar mejor y tener en cuenta la situación social y del mercado laboral dentro de la UEM, en particular utilizando unos indicadores sociales y de empleo adecuados. También considera importante garantizar una mejor coordinación de las políticas sociales y de empleo, respetando plenamente las competencias nacionales. La Comisión presentará en breve una comunicación sobre la dimensión social de la UEM.

¹¹⁹ Conclusiones Consejo Europeo del 22 de mayo de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-75-2013-INIT/es/pdf>.

¹²⁰ Conclusiones Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/es/pdf>.

CONSEJO EUROPEO DEL 24 y 25 DE OCTUBRE DE 2013¹²¹

La lucha contra el empleo juvenil sigue siendo un objetivo fundamental de la estrategia de la UE para fomentar el crecimiento, la competitividad y el empleo. El Consejo Europeo recuerda la necesidad de que la Iniciativa de Empleo juvenil esté plenamente operativa en enero de 2014. El Consejo Europeo también pide a los Estados miembros que establezcan con rapidez la Garantía Juvenil y apliquen la declaración del Consejo sobre la Alianza Europea para la Formación de Aprendices. Asimismo, señala que los Estados miembros beneficiarios de la Iniciativa de Empleo Juvenil deben adoptar planes para reducir el desempleo juvenil antes de finales de 2013.

Por otro lado, el Consejo Europeo acogió con satisfacción la comunicación de la Comisión Europea sobre la dimensión social de la UEM. El Consejo valora muy positivamente la utilización de un cuadro de indicadores sociales y de empleo como los propuestos por la Comisión. Esta amplia gama de indicadores tiene como objetivo hacer posible una comprensión más profunda de la evolución social. La coordinación de las políticas económicas, sociales y de empleo se impulsará en consonancia con los procedimientos existentes a la vez que se respetan plenamente las competencias nacionales.

Asimismo, el Consejo Europeo subraya la importancia de mejorar el diálogo social, con la participación de diversos interlocutores sociales tanto a escala nacional como a escala europea, con el fin de que sus conclusiones y recomendaciones sean asumidas como propias en toda la Unión.

Por último, tras los trágicos sucesos que se han cobrado la vida de cientos de personas en el Mediterráneo, los flujos migratorios, se convierten en un tema prioritario para la UE. En este sentido, el Consejo Europeo considera fundamental el refuerzo de la cooperación con los países de origen y de

¹²¹ Conclusiones Consejo Europeo del 24 y 25 de octubre de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/es/pdf>.

tránsito, en particular a través de un apoyo adecuado de la UE al desarrollo y una política de retorno eficaz.

También hace un llamamiento para que se establezca una cooperación más estrecha con las organizaciones internacionales correspondientes, en particular la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones, en los terceros países afectados. Asimismo, reclama la necesidad de reforzar la lucha contra la trata de seres humanos y las redes de inmigración clandestina, no sólo en el territorio de los Estados miembros, sino también en los países de origen y tránsito.

Además, el Consejo Europeo hace un llamamiento para que se refuercen las actividades de Frontex en el Mediterráneo y a lo largo de las fronteras sudorientales de la UE. La rápida implementación por parte de los Estados miembros del nuevo Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) será fundamental para ayudar a detectar los barcos y las entradas ilegales.

El Consejo Europeo ruega al recién creado Grupo Especial para el Mediterráneo, dirigido por la Comisión Europea que defina, basándose en los principios de prevención, protección y solidaridad, acciones prioritarias que permitan utilizar con más eficacia y a corto plazo las políticas y los instrumentos europeos. El Consejo Europeo, también examinará las cuestiones del asilo y la inmigración desde una perspectiva más amplia y a más largo plazo.

CONSEJO EUROPEO DEL 19 y 20 DE DICIEMBRE DE 2013¹²²

El Consejo Europeo acoge positivamente el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento correspondiente a 2014. Dicho Estudio recoge ámbitos

¹²² Conclusiones Consejo Europeo del 19 y 20 de diciembre de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>.

donde es preciso avanzar más, entre ellos se encuentra la lucha contra el desempleo juvenil, mediante la plena puesta en práctica de la Garantía Juvenil. El Consejo Europeo recuerda su compromiso para que la Iniciativa sobre Empleo Juvenil sea plenamente operativa en enero de 2014.

El Consejo Europeo reitera la importancia de la evolución del empleo y de la situación social en el marco del Semestre Europeo y confirma la pertinencia del uso de un cuadro de indicadores sociales y de empleo. El objetivo es utilizar estos nuevos indicadores en el Semestre Europeo de 2014, con el único propósito de permitir una mejor comprensión de la evolución de la situación social.

En relación con los flujos migratorios, el Consejo Europeo debatió el informe de la Presidencia sobre los trabajos del Grupo Mediterráneo, establecido tras las recientes tragedias acaecidas en Lampedusa.

CONSEJO EUROPEO DEL 20 y 21 DE MARZO DE 2014¹²³

En este Consejo Europeo apenas se habla de temas sociales a excepción del apartado referido al Semestre Europeo, donde el Consejo Europeo hace especial hincapié en las destinadas a combatir el desempleo y en particular, el desempleo juvenil.

CONSEJO EUROPEO DEL 26 y 27 DE JUNIO DE 2014¹²⁴

El Consejo Europeo ha definido las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa para los próximos años en el espacio de

¹²³ Conclusiones Consejo Europeo del 20 y 21 de marzo de 2014. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2014-REV-1/es/pdf>.

¹²⁴ Conclusiones Consejo Europeo del 26 y 27 de junio de 2014. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/es/pdf>.

libertad, seguridad y justicia. En este espacio considera necesario una política de migración, asilo y fronteras eficiente y bien gestionada, guiada por los principios de solidaridad y distribución equitativa de la responsabilidad consagrados en el Tratado. Es necesario un planteamiento general que optimice los beneficios de la migración legal y ofrezca protección a quienes la necesitan, combatiendo al mismo tiempo la migración irregular y gestionando de modo eficiente las fronteras exteriores de la UE.

Por otro lado, la transposición plena y la aplicación efectiva del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) es una prioridad absoluta. De ahí deberían surgir normas comunes de alto nivel y una cooperación más estrecha, que generen condiciones equitativas bajo las cuales los solicitantes de asilo reciban las mismas garantías procesales y la misma protección en toda la Unión. Esto debería ir acompañado de un papel reforzado de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

En el Anexo I se incluye una Agenda Estratégica para la Unión en tiempos de cambio. El segundo objetivo denominado “Una Unión que capacita y protege a todos los ciudadanos” hay un enfoque social, que sorprende dado la dinámica más económica de los Consejos Europeos. En concreto, se sigue con la prioridad, ya convenida en otros Consejos Europeos, de intensificar la lucha contra el desempleo juvenil, en particular para los jóvenes que han abandonado la educación, el empleo o la formación; promoviendo las cualificaciones adecuadas para la economía moderna y la educación permanente. Por otro lado, se establece por primera vez el objetivo de contribuir a que todas nuestras sociedades dispongan de sus redes de seguridad para acompañar al cambio y revertir las desigualdades, con unos sistemas de protección social que sean eficientes, equitativos y preparados para el futuro; siendo la inversión en capital humano y tejido social también clave para las perspectivas de prosperidad a largo plazo de la economía europea.

CONSEJO EUROPEO 16 DE JULIO DE 2014¹²⁵

Esta reunión extraordinaria del Consejo Europeo se trataron exclusivamente temas relacionados con la crisis de Ucrania y la situación de violencia continúa en Israel y Gaza.

CONSEJO EUROPEO 30 DE AGOSTO DE 2014¹²⁶

Este Consejo Europeo dedica la mayor parte sus acuerdos a la crisis de Ucrania, el deterioro de la seguridad y de la situación humanitaria en Irak y Siria, los combates en Libia, y finalmente, manifiesta su inquietud por la crisis provocada por el virus del Ébola en África.

CONSEJO EUROPEO 23 y 24 DE OCTUBRE DE 2014¹²⁷

El único tema social tratado en este Consejo Europeo ha sido la crisis del Ébola. El Consejo Europeo está profundamente preocupado por la continua propagación del virus del Ébola en África occidental y por el creciente número de personas infectadas y fallecidas por su causa; considera que es precisa una respuesta duradera, coordinada y más enérgica para invertir las tendencias actuales, y en particular, en lo que se refiere a la atención y al equipo de médicos, pero también al cribado de viajeros a la salida. El Consejo Europeo se ha congratulado del compromiso de los Estados miembros de aumentar la asistencia económica, con lo que la financiación total ascenderá a 1.000

¹²⁵ Conclusiones Consejo Europeo 16 de julio de 2014.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-147-2014-INIT/es/pdf>.

¹²⁶ Conclusiones Consejo Europeo 30 de agosto de 2014.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-163-2014-INIT/es/pdf>.

¹²⁷ Conclusiones Consejo Europeo 23 y 24 de octubre de 2014.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/es/pdf>.

millones de euros. Por otro lado, los Estados miembros se han comprometido a aumentar el envío de personal médico y de apoyo a la región.

CONSEJO EUROPEO 18 DE DICIEMBRE DE 2014¹²⁸

Los temas de acordados en este Consejo Europeo tienen que ver con propuestas en el ámbito económico: fomento de la inversión, mercado único y unión de la energía, lucha contra la elusión fiscal y planificación fiscal abusiva. También se prestó especial atención a Ucrania.

CONSEJO EUROPEO 19 y 20 DE MARZO DE 2015¹²⁹

Los temas principales de este Consejo Europeo son la Unión de la Energía, y en materia de Semestre Europeo, se ha hecho referencia al Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas.

CONSEJO EUROPEO 25 y 26 DE JUNIO DE 2015¹³⁰

En este Consejo Europeo se ha destacado que Europa necesita un planteamiento equilibrado del fenómeno de la migración, que sea integral desde el punto de vista geográfico, y que esté basado en la solidaridad y la responsabilidad. Es preciso un esfuerzo más amplio, que incluya el refuerzo de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión, para contener mejor la creciente afluencia de inmigrantes ilegales. El Consejo Europeo se ha centrado en tres dimensiones principales que deben avanzar en paralelo: la reubicación

¹²⁸ Conclusiones Consejo Europeo 18 de diciembre de 2014. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-237-2014-INIT/es/pdf>.

¹²⁹ Conclusiones Consejo Europeo 19 y 20 de marzo de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/es/pdf>.

¹³⁰ Conclusiones Consejo Europeo 25 y 26 de junio de 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/es/pdf>.

y el reasentamiento; el retorno, la readmisión y la reintegración; y la cooperación con los países de origen y tránsito.

CONSEJO EUROPEO 15 DE OCTUBRE DE 2015¹³¹

En materia de inmigración, el Consejo Europeo establece nuevas orientaciones en base a tres objetivos: cooperar con terceros países para detener flujos, reforzar la protección de las fronteras exteriores de la UE y dar respuesta a la afluencia de refugiados en Europa, así como garantizar los retornos.

CONSEJO EUROPEO 17 y 18 DE DICIEMBRE DE 2015¹³²

El Consejo Europeo en los últimos meses ha preparado una estrategia destinada a contener la afluencia sin precedentes de inmigrantes que se está registrando en Europa. Sin embargo, esta estrategia está siendo insuficiente y debe acelerarse. Para preservar la integridad de Schengen, es indispensable recuperar el control de las fronteras exteriores.

CONSEJO EUROPEO 18 y 19 DE FEBRERO DE 2016¹³³

El Consejo Europeo sigue preocupado por los temas de inmigración y saluda la decisión de la OTAN de prestar asistencia en la realización de operaciones de reconocimiento, seguimiento y vigilancia del cruce ilegal de fronteras en el mar Egeo. La UE y en particular el FRONTEX deberán cooperar

¹³¹ Conclusiones Consejo Europeo 15 de octubre de 2015.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/es/pdf>.

¹³² Conclusiones Consejo Europeo 17 y 18 de diciembre de 2015.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/es/pdf>.

¹³³ Conclusiones Consejo Europeo 18 Y 19 de febrero de 2016.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/es/pdf>.

estrechamente con la OTAN. Asimismo, considera necesario la plena ejecución del Plan de acción UE-Turquía y acoge con satisfacción el acuerdo alcanzado sobre el Mecanismo para Turquía a favor de los refugiados. También se felicita por el avance en la preparación de un programa creíble de admisión humanitaria con Turquía.

El Consejo Europeo considera importante establecer, de manera concertada, el funcionamiento normal del espacio Schengen, con un apoyo pleno a Estados miembros que se enfrentan a situaciones difíciles. Asimismo, considera necesario que la UE proporcione ayuda humanitaria de manera interna, en cooperación con organizaciones como ACNUR, para apoyar a países que se enfrentan a la llegada de un elevado número de refugiados e inmigrantes.

CONSEJO EUROPEO 17 y 18 DE MARZO DE 2016¹³⁴

El Consejo Europeo confirma su estrategia global para hacer frente a la crisis migratoria y en el contexto del Plan de Acción Conjunto con Turquía, pide que se siga trabajando en relación con los puntos críticos y se utilicen todos los medios para apoyar la capacidad de Grecia con miras al retorno a Turquía de los migrantes irregulares. Los Estados miembros declaran su voluntad de proporcionar a Grecia con la mayor brevedad los medios necesarios, incluidos guardia de fronteras, expertos en asilo e intérpretes; y se ofrezca asistencia urgente para ayudar a Grecia a hacer frente a la situación humanitaria. A este respecto la pronta adopción del Reglamento sobre asistencia urgente es un paso importante. Asimismo, es imprescindible que se acelere la reubicación desde Grecia, lo que supone llevar a cabo los controles de seguridad necesarios.

¹³⁴ Conclusiones Consejo Europeo 17 Y 18 de marzo de 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2016-REV-1/es/pdf>.

CONSEJO EUROPEO 28 DE JUNIO DE 2016¹³⁵

En materia de inmigración, el Consejo Europeo recuerda la necesidad de seguir prestando apoyo a los países de los Balcanes Occidentales, en particular en su lucha contra los traficantes de personas, y de permanecer vigilantes sobre posibles novedades en relación con otras rutas a fin de poder actuar de forma rápida y concertada.

Para lograr unos resultados rápidos en la prevención de la migración irregular y el retorno de los migrantes irregulares se requiere un marco de cooperación eficaz con cada uno de los países de origen o de tránsito.

La iniciativa del Banco Europeo de Inversiones en los países vecinos del Sur y los países de los Balcanes Occidentales, como un primer paso en el nuevo marco de cooperación, contribuirá a fomentar la inversión en países socios.

El Consejo Europeo ha acogido con satisfacción el acuerdo político alcanzado por el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la propuesta de una Guardia Europea de Fronteras y Costas, y pide su rápida adopción y pronta aplicación.

CONSEJO EUROPEO 20 Y 21 DE OCTUBRE DE 2016¹³⁶

El Consejo Europeo ha hecho balance de los últimos acontecimientos en relación con la política global de migración de la UE, destacando la importancia de su puesta en práctica. En concreto, ha hecho hincapié en la necesidad de proteger las fronteras exteriores; el Reglamento sobre la Guardia Europea de

¹³⁵ Conclusiones Consejo Europeo 28 de junio de 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/es/pdf>.

¹³⁶ Consejo Europeo de 20 y 21 de octubre de 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-31-2016-INIT/es/pdf>.

Fronteras y Costas y las iniciativas nacionales constituyen pasos importantes en el refuerzo del control de nuestras fronteras exteriores y el restablecimiento de Schengen mediante el ajuste de los controles temporales en las fronteras interiores para reflejar las necesidades actuales.

En relación a los flujos migratorios, se precisa una labor adicional para contener los flujos de migrantes irregulares, en particular procedentes de África, y mejorar los índices de retorno. En concreto, insta a seguir trabajando para aplicar un Marco de Asociación que permita cooperar individualmente con los países de origen o de tránsito, atendiendo inicialmente a África.

Para que la estabilización de la situación en la ruta del Mediterráneo Oriental sea duradera es preciso seguir aplicando la Declaración UE-Turquía y seguir apoyando a los países de la ruta de los Balcanes occidentales.

El Consejo Europeo ha hecho un llamamiento a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), para que garantice que la reserva de intervención en materia de asilo esté operativa lo antes posible a fin de apoyar en cualquier momento y con efectivos suficientes a los Estados miembros situados en primera línea. También ha instado a seguir trabajando en la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, en particular en lo que se refiere al modo de aplicar en el futuro los principios de responsabilidad y solidaridad.

CONSEJO EUROPEO DE 15 DE DICIEMBRE DE 2016¹³⁷

En materia de inmigración, el Consejo Europeo ha reiterado que está resuelto a aplicar la Declaración UE-Turquía y subraya la importancia de una aplicación plena y no discriminatoria de todos sus aspectos. Reitera asimismo

¹³⁷ Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-34-2016-INIT/es/pdf>.

su compromiso de seguir prestando ayuda a los países de la ruta de los Balcanes Occidentales.

En relación con el nuevo Marco de Asociación de cooperación, el Consejo Europeo acoge con satisfacción los progresos realizados en la aplicación de los pactos con cinco países africanos de origen o tránsito, y se congratula de que los países socios asuman cada vez más dichos pactos como algo propio.

El Consejo Europeo ha celebrado el hecho de que el BEI haya empezado a aplicar su iniciativa en favor de la resiliencia para con los países de los Balcanes Occidentales y los países vecinos meridionales.

Por otra parte, ha subrayado la necesidad de reforzar el apoyo a la guardia costera de Libia, en particular a través de la operación EUNAVFOR MED SOPHIA y se invita al Consejo a que continúe el proceso con el objetivo de conseguir el consenso sobre la política de asilo de la UE durante la Presidencia entrante. Los Estados miembros deben intensificar aún más sus esfuerzos a fin de acelerar la reubicación, en particular en el caso de los menores no acompañados, y los programas de reasentamiento existentes.

En cuanto al apartado, desarrollo económico y social y juventud, el Consejo Europeo ha pedido la continuación de la Garantía Juvenil y acoge con satisfacción el aumento del apoyo a la Iniciativa de Empleo Juvenil. También ha solicitado que se siga avanzando en lo referente a las iniciativas recientes de la Comisión dedicadas a la juventud, incluidas las relativas a la movilidad, la educación, el desarrollo de competencias y el Cuerpo Europeo de Solidaridad.

CONSEJO EUROPEO 29 DE ABRIL DE 2017¹³⁸

¹³⁸ Consejo Europeo de 29 de abril de 2017. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/es/pdf>.

En este Consejo los jefes de Estado trataron sobre las negociaciones de retirada de Reino Unido de la Unión Europea, en virtud del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea.

CONSEJO EUROPEO 22 Y 23 DE JUNIO DE 2017¹³⁹

El Consejo Europeo ha mantenido su compromiso con el enfoque integral de la Unión sobre la migración, el control eficaz de las fronteras exteriores para contener y prevenir los flujos ilegales y la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, así como con la aplicación completa y sin discriminaciones de la Declaración UE-Turquía en todos sus aspectos y respecto de todos los Estados miembros.

La pérdida de vidas y los flujos migratorios persistentes de unos emigrantes primordialmente económicos en la ruta del Mediterráneo Central constituyen un desafío estructural y siguen siendo motivo de preocupación grave y acuciante. La UE y sus Estados miembros tendrán que restablecer el control para evitar el empeoramiento de la crisis humanitaria. Para ello han de actuar ya con decisión intensificando la coordinación y el cumplimiento de todos los elementos recogidos en la Declaración de Malta, el Marco de Asociación y el Plan de Acción Conjunto de La Valeta, apoyándolos con recursos financieros suficientes. La cooperación con los países de origen y de tránsito deberá reforzarse para contener la presión migratoria en las fronteras terrestres de Libia y otros países vecinos.

Asimismo, se pondrá mayor empeño en lograr progresos reales en la política de retorno y readmisión. Partiendo del Plan de Acción renovado en materia de retorno, se pondrán en marcha en el ámbito de la UE, sin más

¹³⁹ Consejo Europeo de 22 y 23 de junio de 2017. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8-2017-INIT/es/pdf>.

demora, acuerdos de readmisión y acuerdos pragmáticos con terceros países que funcionen adecuadamente.

El Consejo Europeo ha reafirmado sus anteriores Conclusiones sobre la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Considera que el sistema ha de ser eficiente, y ser capaz de resistir la presión migratoria, eliminar los efectos de llamada, así como los movimientos secundarios, en cumplimiento del Derecho internacional, luchar contra el abuso y ofrecer apoyo suficiente a los Estados miembros más afectados.

CONSEJO EUROPEO 19 DE OCTUBRE DE 2017¹⁴⁰

Uno de los temas más importantes ha sido la inmigración. Se considera que el planteamiento aplicado por los Estados miembros y las instituciones de la UE para garantizar el pleno control de las fronteras exteriores está dando resultados y debe consolidarse. En general los flujos migratorios se han reducido y ha disminuido el número de muertes en el mar. Para consolidar y profundizar en este planteamiento, el Consejo Europeo insta a:

- Cooperar con Turquía en materia de migración y apoyar a los Balcanes.
- Aplicar el Acuerdo de readmisión UE- Turquía.
- Garantizar e intensificar los retornos. La Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costa debe reforzarse en este sentido.
- Luchar contra las redes de traficantes y tratantes de personas.
- Aplicar programas de reasentamiento voluntario y desarrollarlos en colaboración con nuestros socios internacionales.

¹⁴⁰ Consejo Europeo de 19 de octubre de 2017.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2017-INIT/es/pdf>.

- Mejorar el intercambio de información y datos dentro de la UE.
- Prevención de inmigración ilegal y retorno de inmigrantes irregulares

El Consejo Europeo reconoce la importante contribución que aporta Italia en relación con la ruta del Mediterraneo Central.

Asimismo, el Consejo Europeo pide ofrecer oportunidades económicas y sociales en los países de tránsito y origen; manifiesta su propósito de volver a Schengen lo antes posible y se congratula de los progresos realizados en relación con la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo.

CONSEJO EUROPEO 14 DE DICIEMBRE DE 2017¹⁴¹

En este Consejo uno de los principales asuntos tratados fue la “Dimensión social, educación y cultura”. Los dirigentes han destacado la importancia que reviste esta dimensión a la hora de acercar a los europeos entre sí y construir nuestro futuro común. Si bien en virtud de los Tratados la competencia en estos ámbitos sigue correspondiendo a los Estados miembros, se puede conseguir mucho mediante la colaboración, respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En la Cumbre Social de Gotemburgo se recordó la necesidad de dar prioridad a la dimensión humana, de seguir desarrollando la dimensión social y promover la convergencia mediante esfuerzos en todos los niveles. Para ello, sería necesario avanzar en los siguientes aspectos:

¹⁴¹ Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2017.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-19-2017-REV-1/es/pdf>.

- Implantar el Pilar Europeo de los Derechos sociales, teniendo siempre presente los ámbitos de competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea; se ruega a la Comisión una supervisión adecuada.
- Facilitar el diálogo social en todos los niveles, en particular a través del “nuevo comienzo para el diálogo social” en la UE.
- Avanzar con rapidez en los asuntos sociales que tiene pendiente la UE, y examinar las iniciativas anunciadas por la Comisión en su programa de trabajo para 2018.
- Adoptar medidas consecutivas a las prioridades establecidas en el Plan de Acción de la UE para abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres.
- Seguir impulsando la nueva Agenda de Capacidades para Europa, con especial atención a la Recomendación del Consejo relativa a Itinerarios de Mejora de las Capacidades, dirigida a las personas con mayores necesidades en la materia.

En materia de Educación y Cultura, el Consejo Europeo insta a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión a que, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia:

- Intensifiquen la movilidad y los intercambios, en concreto el programa Erasmus+.
- Promover la constitución, de aquí a 2024, de una veintena de “Universidades Europeas”, que serían redes de universidades de toda la UE, lo cual permitiría a los estudiantes graduarse combinado periodos de estudio en varios países de la UE.

- Mejorar el aprendizaje de idiomas, de modo que un mayor número de jóvenes hable al menos dos lenguas europeas además de su lengua materna.
- Promover la movilidad de los estudiantes y su participación en actividades educativas y culturales a través de un carné europeo de estudiante
- Promover entre Estados europeos el reconocimiento mutuo de títulos de enseñanza superior y de fin de estudios secundarios.
- Aprovechar el Año Europeo del Patrimonio Cultural para aumentar la sensibilización respecto de la importancia económica y social de la cultura y del patrimonio cultural.

3.5.2. Conclusiones sobre los acuerdos adoptados en las reuniones del Consejo Europeo durante el periodo analizado

A la vista de todo lo visto en las páginas anteriores, podemos extraer algunas conclusiones, que exponemos a continuación:

- Si hacemos un análisis exhaustivo de las conclusiones del Consejo Europeo durante el periodo señalado, podemos decir que el 90% han sido ámbito económico. Como ya dijimos anteriormente, el Consejo Europeo ha dado un lugar prioritario a las políticas económicas enfocadas en el saneamiento presupuestario, las reformas estructurales, el fomento del crecimiento y la creación de empleo. Sin embargo, esta tendencia parece invertirse con las últimas conclusiones adoptadas en diciembre de 2017, donde Europa parece darse cuenta de la importancia de la dimensión social europea, urgiendo implantar el Pilar europeo de derechos sociales.

- Por otro lado, la “lucha contra el desempleo” ha sido el desafío social más importante de este periodo, por consiguiente las políticas activas y de empleo requieren prioridad y atenciones especiales.
- Hay algunos temas sociales que se les ha prestado especial atención, debido principalmente a la urgencia de su situación crítica, como por ejemplo: el desempleo juvenil. La Unión Europea se escandaliza con los datos de paro juvenil en algunos países, y por eso, a pesar de que es competencia de los Estados miembros, establece algunas recomendaciones como la Iniciativa Juvenil o la Garantía Juvenil e incluso habilita un presupuesto nuevo para estas medidas.
- Otro asunto de vital importancia de ámbito social para la Unión ha sido la inmigración, ante el alarmante número de muertes que hubo en el Mediterráneo y el elevado número de refugiados procedentes de Siria. En este ámbito la Unión se ha esforzado por llevar a cabo una Estrategia integral de la inmigración, que hiciera frente a las causas de la inmigración irregular y favoreciera la inmigración legal. También ha trabajado en un sistema integral de asilo común a todos los Estados miembros. Se considera que los resultados de estas políticas han sido satisfactorios, ya que en general los flujos migratorios se han reducido y ha disminuido el número de muertes en el mar.
- En algún momento se ha hecho mención a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, sin proponer o recomendar nada específico.
- En definitiva, la Hoja de Ruta de la Unión Económica Monetaria ha sido siempre lo más importante: la gobernanza económica, la unión bancaria o la unidad de mercado. Aunque a raíz de las últimas conclusiones (diciembre 2017), se reconoce la importancia de la social de la UEM, está por ver si hay voluntad real en avanzar en este asunto.

- El Consejo Europeo habla de la unión económica, de la unión energética, de la unión bancaria, de la unión fiscal, y también se hace necesario avanzar hacia una unión social de los Estados miembros, donde los ciudadanos europeos no sufran de una forma tan desigual las consecuencias de la crisis económica y donde siempre, bajo cualquier circunstancia, se respeten los derechos fundamentales.
- Europa siempre ha considerado que las políticas de crecimiento y competitividad van primero y que el bienestar social es la consecuencia directa de estas políticas. Sin embargo, no parece incompatible llevar a cabo reformas económicas y de saneamiento presupuestaria junto con políticas que protejan a los más vulnerables.
- Otro problema de los Consejos Europeos es que miran a corto plazo, sólo cuando estallan las crisis, ya sea económica o de inmigración, se toman medidas contundentes. Deberían mirar más a largo plazo. Se debería llevar a cabo una verdadera Estrategia sobre lo que queremos que sea la Unión Europea en un plazo de 10 años y empezar a trabajar cuanto en ello cuanto antes.

3.6. Modelo social europeo. ¿Un modelo fracasado?

La Unión Europea ha venido incorporando progresivamente un conjunto de normas, disposiciones y actuaciones que establecen y desarrollan principios, procedimientos y derechos de protección social¹⁴² a favor de los ciudadanos europeos.

¹⁴² Guamán, A. y Noguera, A., *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*, año 2014; *op.cit.*, págs. 17-30.

Esta actuación jurídico-normativa habría conformado, según estas aproximaciones, lo que se ha venido denominando como “modelo social europeo” común a los Estados miembros¹⁴³. La plasmación normativa de este modelo (derecho social comunitario), en coordinación con las constituciones de los Estados sociales nacionales, habría conformado un “constitucionalismo social multinivel europeo” que actuaría como instrumental jurídico garantista de los derechos sociales de los ciudadanos.

González Vázquez, en la obra que recibió el VI Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea 2012¹⁴⁴ considera que el término “Modelo Social Europeo” se sigue utilizando para describir los elementos comunes a los regímenes sociales vigentes en la Unión. Existen una serie de valores comunes a los Estados miembros como son: la reducción de la pobreza y la exclusión social, la mejora de la equidad en la distribución de la renta, la promoción de la igualdad de oportunidades o la prestación de los seguros sociales.

En todos ellos están presentes, por tanto, los sistemas de protección social, la asistencia social, el diálogo social, el aprendizaje a lo largo de la vida, y las políticas activas en el mercado de trabajo. Pero los sistemas nacionales se ven reforzados a nivel supranacional gracias a la intervención de la Unión Europea. Por ello, el concepto “Modelo Social Europeo” no puede ser considerado fuera del contexto marcado por la influencia de las instituciones europeas en las políticas sociales de los Estados miembros.

Sin embargo, tal y como se desarrollará a continuación la Unión Europea no ha configurado un modelo social propio, ni un modelo compartido por los Estados miembros. Como es bien sabido la CEE introdujo en el Derecho comunitario una gran variedad de normas y disposiciones referidas a

¹⁴³ Sobre el concepto de “modelo social europeo”, vid. Barón Crespo, E., “Constitución y modelo social europeo”, en *Estudios de economía aplicada*, Vol. 27-3, 2009, págs. 599-608.

¹⁴⁴ González Vázquez, I., *El Cambio de Orientación de la Política Social Comunitaria del Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar*, Universidad de Sevilla 2011.

cuestiones sociales. Asimismo, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se da rango de derecho originario a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, que incluye la afirmación de diversos derechos sociales en su interior.

Por tanto, no se pretendía la construcción de un modelo social común y se consideraba que la integración del mercado no debía ser causa de inquietud, todo lo contrario se confiaba plenamente en su capacidad para producir el progreso social.

El informe Ohlin de la OIT de 1956 rechazó la necesidad de una armonización general de la normativa laboral y de la seguridad social, sobre la base de que las diferencias internacionales de costes laborales especialmente en cargas sociales no constituían un obstáculo para el establecimiento de mercados internacionales liberalizados. Coherentemente con esto, la política social en general y la regulación del trabajo en particular quedaban relegadas al nivel estatal.

Posteriormente, el informe Spaak, muy influenciado por el informe Ohlin, denota una mayor voluntad armonizadora. Este informe señalaba que en relación a las cuestiones de seguridad social, aunque no era una condición absoluta del funcionamiento del mercado interior, la unificación de los sistemas de seguridad social “eliminaría ciertos obstáculos a la circulación de mercancías y personas”.

El Tratado de Roma plasmó la teoría que guió el primer periodo de las normas de la Comunidad Económica Europea con incidencia social, hoy también recogida en el apartado 3 del artículo 151 del TFUE que afirma la relación directa entre la consecución del mercado común y la mejora de las condiciones de vida del trabajo, considerando que la armonización de los sistemas sociales derivaría de la integración del mercado. Este artículo solo ha recogido las teorías del informe Ohlin de manera parcial.

Con el Tratado de Roma se optó porque las competencias sociales perteneciesen al ámbito estatal. Se efectuó así el llamado *decoupling*, elevando el ámbito supranacional únicamente para la efectiva realización de las libertades de circulación, en la que se incluía a los trabajadores, y el mantenimiento de la competencia en el mercado interior, mientras que las competencias sociales permanecían en el ámbito estatal.

El mencionado reparto competencial entre la actividad estatal y la comunitaria en los campos de la economía y la política social fue desde el inicio precario. Posteriormente, la remoción de las barreras para la consecución del mercado común devino incompatible con el mantenimiento de la autonomía de los Estados miembros en materia de política social.

Con el paso del tiempo, la emisión de normas orientadas a la homogenización de determinadas materias relativas a la regulación de las relaciones de trabajo y seguridad social en la UE ha ido creciendo. Así, se han regulado los derechos de información, representación y participación en las empresas. Se han aprobado un gran número de normas relativas a la seguridad y salud laborales en coordinación con los sistemas de seguridad social para facilitar el movimiento transnacional de trabajadores.

Los países europeos han sabido construir un modelo social que combina rendimiento económico, justicia social y solidaridad, y en el que existen derechos sociales, una regulación laboral avanzada, sistemas eficientes de protección social y un papel relevante de las organizaciones de trabajadores y de la negociación colectiva. Aunque los sistemas sociales nacionales sean muy diferentes, se ha podido hablar de un “modelo social europeo” que dentro de una diversidad de sistemas nacionales supone una unidad de valores sociales compartidos y que ha permitido convertir la Unión Europea en un espacio de prosperidad.

El Modelo Social Europeo en definitiva promueve la ciudadanía social¹⁴⁵ entendida como una limitación a la desigualdad social y económica, una mayor protección a los más vulnerables y un paternariado social activo. Como objetivo estratégico, el Modelo Social Europeo auspicia el crecimiento económico sostenido y sostenible basado en la cohesión social. Pero es precisamente en la plasmación ideal de la cohesión social en las políticas económicas y sociales donde surgen diversidad de opiniones y matices. Por ejemplo, para la Confederación Europea de Sindicatos, el concepto de cohesión social conlleva una mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos basadas en el pleno empleo, trabajos de calidad, igualdad de oportunidades, protección social para todos, inserción social y participación ciudadana. Sin embargo, para la patronal, la cohesión social se traduce en una combinación de despidos más fáciles, altas prestaciones para los desempleados y una política proactiva hacia el mercado laboral. Y además, las políticas que pueden funcionar para un país pueden ser completamente perjudiciales para otro. Incluso se ha llegado a decir que el Modelo Social Europeo está siendo gradualmente socavado por la realidad del cambio económico global.

Ciertamente y observado desde abajo, la realidad del bienestar social europeo aparece como un caleidoscopio diverso de sedimentos y peculiaridades y una mezcla de diversidad y sinergias, pero sin embargo la cobertura de las necesidades básicas y la promoción de la ciudadanía son objetivos compartidos.

A pesar de la diversidad de sus formas y manifestaciones, cabe identificar al modelo social europeo¹⁴⁶ como aquel basado en la solidaridad colectiva y que es el resultado del conflicto y la cooperación social en los tiempos contemporáneos. La solidaridad social ha sido frecuentemente considerada como un fundamento del Estado del Bienestar. Existe una

¹⁴⁵ Moreno, L. y Serrano, A., "Europeización del Bienestar y activación". *Revista Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44; núm. 2, págs. 33-34.

¹⁴⁶ Moreno, L., "Reformas y Reestructuración del Estado del Bienestar en la Unión Europea". Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC, *Working Paper 2004-09*, págs.3-4.

creencia generalizada de que el modelo social europeo es algo que proporciona identidad y unidad social en la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea, en contraste a otros sistemas de protección donde la individualización es rasgos característicos de las políticas del bienestar (USA). La construcción de “suelos” o “redes” y “recursos” para atender las necesidades más elementales de los ciudadanos es una preocupación básica y compartida por los países europeos. La lucha contra la pobreza y la exclusión social juega un papel fundamental en el modelo social europeo, así como la promoción de la ciudadanía social.

Sin embargo, no es menos cierto que la internacionalización creciente de los intercambios y la integración de los mercados por la apertura de las economías han reducido la capacidad de acción y la autonomía de los Estados en materia social¹⁴⁷, cuya problemática sin embargo, tiene una dimensión comunitaria que es la única que ahora puede garantizar la viabilidad de los sistemas sociales nacionales. No se trata así de cambiar el modelo social europeo sino de renovarlo sin modificar sus principios, pero si sus métodos e instrumentos para responder eficazmente y con realismo a las nuevas necesidades sociales. Cabe preguntarse si los objetivos sociales del Tratado de Lisboa son adecuados, y si sus instrumentos para llevarlos a cabo se han quedado cortos.

El modelo social europeo debe conformarse a nivel de la Unión a través de una mayor coordinación de las políticas sociales, y un nuevo reparto de competencias entre la Unión y los Estados, evitando efectos destructivos del juego competitivo, y a la vez tratando de promover el acercamiento y compatibilidad de los diversos sistemas nacionales.

El empleo y la política social podrán seguir siendo competencia de los Estados, pero, sin pretender sustituirlo, la Unión Europea debe ser capaz de crear un marco económico y social sólido que les permita adoptar las reformas

¹⁴⁷ Navarro, Nieto F., Rodríguez Piñero Royo, Miguel C. y Gómez Muñoz, J. M., *Manual de Derecho Social de la Unión Europea*, Año 2011, *op.cit.*, págs. 23-35.

necesarias en sus sistemas económicos y sociales. En este sentido, como ya hemos visto en un apartado anterior, las normas *soft law* o el método abierto de coordinación están llamados a tener un gran protagonismo en los años venideros.

La Unión Europea ha de tener un papel de coordinación y de supervisión pero también ha de establecer normas vinculantes, flexibles y abiertas y conceder mayor espacio a la autonomía colectiva y al diálogo social.

Los principales desafíos¹⁴⁸ que afrontan los Estados del Bienestar europeos se podrían resumir de la siguiente forma:

- 1) La sostenibilidad financiera de las prestaciones de protección social, es decir, afrontar un mayor gasto, cuando hay menos recursos, en el caso de crisis económica.
- 2) La supuesta incidencia negativa en la dinámica económica, como consecuencia de la desincentivación de la inversión, el esfuerzo, la innovación y el ahorro.
- 3) Los cambios demográficos que se van a producir como consecuencia del envejecimiento de la población europea.
- 4) Eventuales incentivos a la devaluación del Estado del Bienestar, en lo que se ha venido denominando dumping social. Buzelay¹⁴⁹ define este fenómeno como “el recurso a relaciones salariales, a condiciones de trabajo y a normas sociales inferiores a aquellas permitidas por la productividad de la economía con el objetivo de aumentar las cotas de mercado y mejorar la competitividad”.

La Comisión Europea alerta sobre estos temas en la Comunicación de la Comisión, de 31 de octubre de 1995, relativa al futuro de la protección social¹⁵⁰

¹⁴⁸ Bilbao Ubillos, J., “Estado del Bienestar y constitución europea: desafíos, perspectivas y alternativas teóricas”- *Cuadernos de Política Económica*. Revista electrónica. Vol 9, Enero-Abril 2005; págs. 24-29. <http://www.uv.es/poleco>.

¹⁴⁹ Buzelay, A., *Intégration et désintégration européenne*, París, Economica 1996, pág. 93.

¹⁵⁰ Comunicación COM (95) 466 de 31 de octubre de 1995. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:c10618&from=ES>.

cuando establece: *“la cuestión de la financiación de los regímenes de protección social preocupa a todos los Estados miembros. Los gastos aumentan mientras que los ingresos basados sobre todo en los salarios, se estancan a causa de un nivel insuficiente del empleo. Parece difícil aumentar las contribuciones sociales que gravan los salarios y que se consideran ya demasiado elevadas en muchos Estados miembros... En muchos Estados miembros se están llevando a cabo o están en preparación reformas de los sistemas de protección social: diversificación de las fuentes de financiación recurriendo a los impuestos, búsqueda de equilibrio entre protección social, legal y complementaria, etc”*.

La respuesta de las instituciones comunitarias a los desafíos descritos anteriormente, podrían resumirse en tres grandes actuaciones:

- 1) El control o supervisión comunitaria de las actuaciones nacionales en materia de política social con el fin de evitar los dumping sociales y que se vulneren los derechos sociales de los ciudadanos.
- 2) La armonización de las políticas de protección social de los Estados miembros. Por un lado, la armonización fiscal orientada a la financiación de la política social, de manera que los costes sean equiparables en todo el territorio de la Unión Europea. Y por otro lado, la armonización del contenido de las políticas sociales. Aquí se incide en la idea de que todos los ciudadanos de la Unión Europea tienen derecho a unas prestaciones mínimas.
- 3) La europeización de la protección social, implicaría por un lado, la asunción de competencias por parte de las instituciones comunitarias y la previsión de recursos presupuestarios suficientes para financiar las actuaciones en clave de solidaridad internacional.

Las respuestas a los desafíos anteriormente descritos se han quedado hoy en día un poco obsoletas. En el Tratado de Roma se introdujo la idea de la

armonización hacia el progreso a través de Directivas sociales, pero en realidad esa armonización ha avanzado poco y no ha sido efectiva. Además, no han tenido éxito las propuestas de reforzamiento de las competencias sociales y de limitación de la regla de unanimidad en el proceso de adopción de las Directivas en materia social. Por el contrario, para coordinar las políticas sociales ha sido una buena solución las normas de soft law y el método abierto de coordinación, que están llamados a tener mayor relevancia en el futuro.

Como conclusión de este apartado, podemos decir que el modelo social europeo no está en cuestión, que existe un modelo social europeo que consiste en un mínimo denominador común de valores y principios en los que todos los países están de acuerdo y que está basado en la solidaridad y la cooperación de los países. Sin embargo, tal y como ha demostrado la crisis económica, las personas más vulnerables han sido las más golpeadas y las que más han sufrido en esta última etapa, y ante esta situación se hace necesario una mayor protección social, nuevas normas de coordinación, así como profundizar y mejorar el modelo social antes referido en beneficio de todos los ciudadanos europeos.

3.7. El Pilar europeo de derechos sociales

Como se ha señalado al final del apartado anterior la crisis económica que se originó a finales de 2007 en la Unión Europea ha hecho mella en mucho de los Estados miembros. Las medidas de contención del gasto público y disminución del déficit público, así como las reformas estructurales que han tenido que acometer muchos países han originado elevadas tasas de desempleo, pobreza y exclusión social. Ante esta situación, la Comisión Europea en el año 2015 planteó la necesidad de promover un pilar europeo de

derechos sociales que tuviesen en cuenta las cambiantes realidades de las sociedades europeas.

En concreto, en septiembre de 2015, el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, con motivo de su primer discurso sobre el Estado de la Unión, declaró¹⁵¹: «Tenemos que redoblar los esfuerzos encaminados a conseguir un mercado laboral justo y verdaderamente paneuropeo. [...] En el marco de estos esfuerzos, tengo la intención de desarrollar un pilar europeo de derechos sociales que tenga en cuenta las cambiantes realidades de las sociedades europeas y el mundo del trabajo.»

Se trataba de un nuevo enfoque sobre el crecimiento basado en el empleo y la inclusión social¹⁵². El Plan Europeo de inversiones, la Garantía Juvenil, las medidas específicas destinadas a afrontar el paro de larga duración y una Agenda de nuevas cualificaciones y empleos constituyen manifestaciones inequívocas de un compromiso renovado sobre la dimensión social de la Unión Europea.

Este nuevo pilar europeo de derechos sociales nacería como consecuencia de las medidas económicas adoptadas para paliar la crisis económica durante los años 2010-2015. Los países del sur de Europa han sido los más afectados por las medidas de contención del gasto público y disminución del déficit público. Los planes de estabilización y reformas estructurales que han tenido que acometer estos países, con mayor intensidad que el resto, han originado elevadas tasas de desempleo, pobreza y exclusión social.

Por tanto, los efectos a largo plazo de la crisis económica han sido un incremento de paro, en particular el desempleo juvenil, el desgaste de la

¹⁵¹ Discurso de Estado de la Unión, septiembre 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_es.htm.

¹⁵² A lo largo de las siguientes páginas hemos seguido algunas ideas de Ramos Quintana, M. I., "El Pilar Europeo de Derechos Sociales: La nueva dimensión social europea". *Revista de Derecho Social*, ISSN 1138-8692, Nº 77, año 2017, págs. 19-42.

protección social pública para atender a los más necesitados, una merma en las pensiones de jubilación como consecuencia de las exigencias de sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, un aumento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Según pone de manifiesto Ramos Quintana en su artículo, la proliferación de contratos temporales, el trabajo a tiempo parcial involuntario y la disminución y ahorro de los costes laborales para las empresas han provocado cambios fundamentales en el mercado de trabajo. Gran parte de los ajustes económico-financieros han sido repercutidos sobre el trabajo y los trabajadores, como consecuencia de ello ha aumentado la pobreza y la exclusión social. Otro factor a tener en consideración deriva de la implantación de medidas de política fiscal, en concreto la elevada presión fiscal sobre las rentas del trabajo en detrimento de gravámenes sobre el capital. También, el envejecimiento de la población en Europa repercute en la dinámica de los mercados de trabajo debido a las políticas de envejecimiento activo que confronta con un alto paro juvenil.

Después del discurso del Presidente de la Comisión Europea en septiembre de 2015 anteriormente señalado; la Comisión Europea presentó una Comunicación¹⁵³ (marzo 2016) al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Apertura de una consulta sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales, acompañada de un documento anexo: Primer esbozo preliminar de un pilar europeo de derechos sociales¹⁵⁴.

¹⁵³ Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Apertura de una consulta sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales COM (2016). 8 de marzo. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4bab37-e5f2-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF

¹⁵⁴ Primer esbozo preliminar de un Pilar Europeo de Derechos Sociales, que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Apertura de una consulta sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales. 8 de marzo de 2016. COM(2016) 127. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4bab37-e5f2-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_2&format=PDF

La Comunicación de la Comisión europea estableció cinco razones fundamentales que orientan la promoción del Pilar social:

- 1) El compromiso de avanzar hacia una economía social de mercado altamente competitiva; el desarrollo económico debe dar lugar a un progreso social y a una mayor cohesión social. La política social debe ser considerada en su vertiente de “factor productivo” capaz de reducir la desigualdad.
- 2) La superación de la crisis con perspectivas de futuro. Si bien los sistemas de protección social han aliviado parte del impacto de la crisis, no es menos cierto que el desempleo ha aumentado y una parte importante de la población ha quedado y continúa expuesta al riesgo de pobreza. A ello se le unen otros factores como la prolongación de la vida laboral, la diversificación de la mano de obra, la propagación de nuevas formas de trabajo, el envejecimiento, desafíos tecnológicos y la digitalización de la sociedad y la economía.
- 3) Avanzar hacia una política económica y monetaria más profunda y más justa. El binomio flexibilidad/seguridad continúa siendo una referencia importante para la Comisión, en cuanto puede generar mayores niveles de empleo y capacidad de ajustes.
- 4) El Pilar ha de basarse en los valores y principios comunes compartidos a escala nacional, europea e internacional y que figuran de forma destacada en el Tratado de la Unión Europea, el de Funcionamiento de la Unión Europea, la Carta de los derechos Fundamentales y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como en la Carta Social Europea adoptada por el Consejo de Europa y las normas internacionales de la OIT.

- 5) Fomentar el diálogo social a todos los niveles. Tras la conferencia de alto nivel celebrada en marzo de 2015, sobre un nuevo comienzo para el diálogo social en la UE, los interlocutores sociales acordaron analizar conjuntamente y en profundidad la cuestión del empleo en la UE.

Asimismo, la Comunicación de la Comisión Europea manifestó que el Pilar no pretendía renovar o modificar el catálogo de derechos sociales en el ámbito europeo, su objetivo era “manifestar una serie de principios esenciales en apoyo de unos mercados de trabajo y unos sistemas de bienestar que funcionen correctamente y sean justos”. Por tanto, el nuevo Pilar incorpora unos principios inspiradores de la futura acción política económica y de empleo de las instituciones europeas y de los Estados miembros. El Pilar no busca modificar el acervo de la Unión sino que se basará en el acervo social existente a nivel de la UE, al que complementará.

En la consulta formulada por la Comisión Europea juega un papel fundamental el debate en torno a las prioridades fundamentales en materia social y de empleo. Estas prioridades se podrían resumir en: combatir el aumento de pobreza y desigualdad social, recuperar empleos de calidad para salir fortalecidos de la crisis y garantizar la sostenibilidad y viabilidad de los sistemas de protección social. Existe un debate abierto en torno a la necesidad de configurar una red institucional de protección social basada en un ingreso mínimo, una renta mínima de inserción configurada como una “Prestación de Ingresos Mínimos” (PIN). Sus beneficiarios serían personas que, encontrándose en edad de trabajar y queriendo trabajar, carecen de empleo o de ingresos suficientes para garantizar un mínimo indispensable de una vida digna. Se configuraría como una prestación de último recurso con carácter no contributivo y se accedería una vez agotadas otras prestaciones de sistemas consolidados de protección social.

El Pilar se sustenta en una serie de principios con los que se quiere dejar sentadas las bases imprescindibles para abordar la realidad social y

laboral en un horizonte presente y futuro. Se basa en tres principios fundamentales, convertidos en capítulos específicos del documento oficial: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección social adecuada y sostenible. Y para cada principio, se establecen un total de 20 retos.

El nuevo Pilar social se enmarca dentro de una iniciativa mucho más amplia como es profundizar en la UEM; está llamado a formar parte de una estrategia de renovación de la Unión Europea, debiendo servir como contribución esencial para el lanzamiento del Libro Blanco sobre el futuro de la UEM.

El Parlamento Europeo aprobó la Resolución sobre la propuesta del Pilar Europeo de Derechos Sociales en su sesión del 19 de enero de 2017¹⁵⁵. Se trata de un documento con aportaciones de mucho valor para avanzar en el modelo social europeo. Entre las cuestiones analizadas cabe destacar: la evaluación del acervo social y de las políticas sociales y de empleo de la Unión, así como la correcta aplicación de las normas internacionales de trabajo.

La Resolución indica que el Pilar debe promover las normas sociales y capacitar a los sistemas de protección social nacionales para mantener la cohesión social y la igualdad en la Unión; considera necesaria una propuesta de Directiva marco sobre unas condiciones dignas de trabajo en todas las formas de empleo; recuerda la dualidad de los contratos; reconoce la necesidad de establecer unos salarios mínimos dignos para no caer en la pobreza en el trabajo; y cree necesario una cobertura más amplia de la negociación colectiva. Asimismo, invoca una protección social adecuada y sostenible que permita combatir la exclusión social y la pobreza, y destaca la importancia de una renta mínima para preservar la dignidad humana.

¹⁵⁵ Resolución del Parlamento Europeo de 19 de enero de 2017 sobre la propuesta del Pilar Europeo de Derechos Sociales. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//ES>.

Asimismo, hace una especial mención sobre la falta de igualdad de oportunidades y de acceso al mercado del trabajo; y solicita la firma y ratificación de la Carta Social Europea revisada y el Convenio Europeo de Seguridad Social y alienta a la Comisión para que estudie las medidas necesarias para la adhesión de la Carta revisada.

El 25 de enero de 2017, el Comité Económico y Social emitió su Dictamen¹⁵⁶ que recoge tres propuestas principales. La primera centrada en el contenido y el ámbito de aplicación del Pilar, debe cubrir a “todos los ciudadanos de la Unión”; la segunda destaca la necesidad de reformar el Estado de Bienestar por los poderes públicos, con el fin de que sean servicios de calidad; la tercera es similar a la propuesta lanzada por la OIT, vincular el Pilar con los Objetivos de la Agenda 2015-2030 de Naciones Unidas.

El 26 abril de 2017 tuvo lugar la Comunicación de la Comisión sobre el Pilar Europeo de Derechos sociales¹⁵⁷ que contiene las bases para el desarrollo de la dimensión social europea en el futuro. El Pilar formula principios y derechos concretos que deben concretarse a nivel nacional y de la UE. Antepone a los ciudadanos y traza una vía común para la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión sociales. Estos principios y derechos son también esenciales para el amplio debate sobre el futuro de la Europa de los veintisiete.

La Comunicación va acompañada de una serie de iniciativas legislativas y no legislativas relacionadas con la conciliación entre vida privada y la vida profesional, la información de los trabajadores, el acceso a la protección social y el tiempo de trabajo. Según la lógica del pilar, estas propuestas, una vez adoptadas, actualizarán y completarán el acervo de la UE.

¹⁵⁶ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AE1902&from=ES>.

¹⁵⁷ Comunicación de la Comisión Europea de 26 de abril de 2007 sobre el establecimiento de un Pilar Europeo sobre Derechos Sociales. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0250&from=EN>.

Por el momento, tal y como señala Ramos Quintana en su artículo, se desconoce si el Pilar social representa un verdadero compromiso hacia la convergencia social renovada, o es solo make-up¹⁵⁸.

Los sindicalistas de toda Europa¹⁵⁹ están participando en la lucha para defender y preservar los derechos sociales, así como el modelo social europeo. Los sindicalistas consideran que estos derechos no son inamovibles y que por tanto hay que estar alerta y preparados para defenderlos.

Asimismo, consideran que las políticas económicas de las últimas décadas llevaron al colapso de 2008, trayendo un debilitamiento en muchos aspectos fundamentales de la protección de los trabajadores, así como de la negociación colectiva. También consideran que los salarios se han utilizado como instrumento de ajuste para estabilizar el euro con recortes salariales y congelación del salario mínimo. Y que las políticas de austeridad de la UE, han dado lugar a un aumento de la pobreza y la desigualdad, dejando a toda una generación sin perspectivas.

Por otro lado, la preponderancia de las normas del mercado común sobre los derechos sociales ha debilitado los servicios públicos. La falta de un marco de movilidad justo para los trabajadores ha generado el dumping social y salarial en muchos países.

El Presidente Juncker, al dirigirse al Parlamento Europeo en pleno en marzo de 2014, se refirió a la necesidad de conseguir una “Europa triple-A en materia social”, y dos años después, en marzo de 2016, la Comisión Europea puso en marcha un amplio proceso de consulta sobre lo que podrían convertirse en un “pilar europeo de derechos sociales”.

¹⁵⁸ Ramos Quintana, M. I., “El Pilar Europeo de Derechos Sociales: La nueva dimensión social europea”. *Op.cit.*, año 2017, pág. 42.

¹⁵⁹ Bischoff, G., “El modelo social europeo y los derechos de los trabajadores: ¿por qué necesitamos un pilar europeo de derechos sociales?”. *Revista Temas para el debate*, ISSN 1134-6574, N^o. 268 (marzo), año 2017, págs. 29-31.

El Comité Económico y Social adoptó su dictamen sobre el pilar social en el pleno de enero de 2017. Se consiguió alcanzar un consenso general entre los agentes de la sociedad civil sobre las cuestiones que debe abordar el pilar social. El futuro del trabajo es uno de los retos claves. La digitalización está cambiando el mundo laboral, si bien es cierto que se están creando nuevos puestos de trabajo, también se están perdiendo otros. Las personas que pierdan su empleo deben contar con perspectivas de futuro. Todos los trabajadores, independientemente de su relación laboral, deben tener unas condiciones de trabajo justas. Es necesario invertir en formación para hacer frente a la era digital, realizando las transiciones necesarias con éxitos. También exige disponer de unos servicios públicos de calidad, de cuidado de niños y otras personas dependientes y la capacidad de compaginar la vida laboral y familiar.

Por otro lado, reducir la desigualdad de ingresos debe ser una prioridad fundamental de la UE y los Estados miembros. Es necesario, disponer de salarios más justos para que las personas puedan llevar una vida digna, la convergencia al alza de los salarios en Europa, en particular la zona euro, también es necesaria.

El Comité Económico y Social también se refirió a la negociación colectiva en su dictamen, como fórmula de abordar muchos retos como los descritos anteriormente. Se recomendó la introducción de indicadores en el Semestre Europeo para supervisar la cobertura de la negociación colectiva en toda Europa.

Los sindicatos están muy concienciados en esta lucha, como ellos la llaman, de conseguir un pilar social europeo que ofrezca derechos concretos y positivos para los ciudadanos europeos; de avanzar en el modelo social europeo.

En la Cumbre Social de Gotemburgo celebrada el pasado 17 de noviembre de 2017, se firmó una declaración conjunta sobre la implementación del “Pilar Social” firmado por tres instituciones¹⁶⁰: la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Esto ha supuesto un importante hito, demostrando la responsabilidad y el compromiso asumido por las tres instituciones.

Se alcanza este hito como fruto del trabajo de varios años y de la colaboración de diferentes partes implicadas (fue sometido a un amplio proceso de consultas). El pilar de derechos sociales es relevante como marco de referencia para todos los ciudadanos europeos, que evaluará el empleo y el desarrollo social en los Estados miembros participantes y servirá de guía para un proceso renovado de convergencia en la UE. También tiene un papel destacado como impulsor de reformas a nivel nacional.

Por fin se proclama este Pilar Europeo de Derechos Sociales, a través de veinte principios y derechos esenciales que tienen como objeto lograr la convergencia hacia una mejora en las condiciones de vida y de trabajo en toda la UE, fomentando mercados de trabajo y sistemas de protección social equitativos que funcionen correctamente. Se plantean en tres categorías: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones equitativas de trabajo y protección e inclusión sociales.

En paralelo se han iniciado ya algunas iniciativas legislativas y no legislativas: conciliación, información de los trabajadores y acceso a protección social. La Comisión también ha propuesto una revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y está trabajando por unos contratos laborales justos y predecibles.

¹⁶⁰ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo; Diciembre 2017, Aplicación del Pilar Social; disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/614622/EPRS_ATA\(2017\)614622_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/614622/EPRS_ATA(2017)614622_ES.pdf)

En definitiva, es fundamental que Europa se reinvente¹⁶¹ siendo para ello necesario aumentar el nivel de protección de los derechos sociales fundamentales; las libertades económicas no pueden ignorar el impacto de los derechos sociales fundamentales.

Según los autores Oliver De Schutter y Paul Dermine se hace necesaria una evaluación del impacto de los derechos sociales fundamentales en la nueva gobernanza socio-económica, tras las reformas introducidas en la crisis 2009-2010. La crisis ha puesto en evidencia el desequilibrio entre la constitución económica y social de la Unión Europea y la necesidad de reestructurar la Unión Económica Monetaria. Los derechos sociales fundamentales no han servido de guía ni de limitación a la hora de llevar a cabo medidas de austeridad o recortes en los países miembros. Los actores institucionales (Parlamento europeo, parlamentos nacionales...) deberían haber contribuido a preservar estos derechos, sin embargo fueron ampliamente marginados.

Por tanto, es necesario reformular el marco europeo político donde los derechos sociales fundamentales sean tenidos en cuenta. Existen presiones desde fuera de la Unión Europea para que esto sea así. El Comité Europeo de Derechos Sociales encargado de monitorear el cumplimiento de la Carta de Derechos Sociales, así como los órganos de Tratados de los Derechos Humanos han manifestado su interés de que se tenga más en consideración a los derechos sociales fundamentales en las políticas de consolidación fiscal y en las reformas estructurales en base a los requerimientos del Semestre Europeo o en cumplimiento del Pacto Fiscal.

Por otro lado, la Comisión Europea a través del Pilar Europeo de Derechos Sociales, quiere reforzar los derechos sociales en la Unión

¹⁶¹ De Schutter, O. and Dermine, P., "The two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Unión". Diciembre 2016, Université Catholique Lovain, Institute for Interdisciplinary Research in Legal sciences. *CRIDHO Working Paper 2016/2*, págs. 1-40.

Económica Monetaria. Este nuevo pilar responde a la necesidad de asegurar que además de ser supervisado por la disciplina presupuestaria, se evalúen las actuaciones de los estados miembros en empleo y política social asegurando una mejor convergencia en la Unión Económica Monetaria.

Todo ello sugiere que el Pilar Europeo de los Derechos Sociales puede liderar campos de actuación que hasta ahora han sido dirigidos por los Estados miembros, como por ejemplo: salarios mínimos más justos. La regulación diferente en cada país ha generado divergencias y riesgos de aumentar el dumping social¹⁶².

El Pilar Europeo de Derechos Sociales puede ayudar a equilibrar lo económico y lo social en la constitución de la Unión Europea. Lo puede hacer de tres formas: la primera construyendo un marco que evalúe los impactos de los Programas de Estabilidad presentados por los países miembros de la Unión y las recomendaciones hechas a los Estados miembros a través del Semestre europeo, así como los programas de ajustes.

Las evaluaciones de impacto pueden favorecer la rendición de cuentas y asegurar la prestación de una mayor atención a los derechos sociales en la adopción de tales medidas. En segundo lugar, tal y como ha puesto de manifiesto la Comisión Europea, las futuras reformas deberían estar sujetas a una evaluación de impacto social, así como prestar una mayor atención a la equidad social en los nuevos programas de ajuste macroeconómicos. Después de que a Grecia le fue concedido un paquete de asistencia financiera en agosto de 2015, esto fue acompañado de una evaluación de impacto social mostrando como el programa de estabilidad había tenido en cuenta los factores sociales. Finalmente el nuevo Pilar social podría liderar nuevas normativas en el seno de la Unión Europea.

¹⁶² El *dumping* social es un tipo de delito económico consistente en la competencia desleal basada en la explotación y bajos salarios de los trabajadores, para conseguir rebajar los costes laborales de producción y así poder ofrecer unos precios más competitivos en el mercado para aumentar sus beneficios.

Otra idea que establecen los autores antes referidos es la creación de una Agencia de Derechos Fundamentales que guíe la actuación y las decisiones del Semestre Europeo, donde también es necesario la mayor participación de parlamentos, tanto europeo como nacionales, y la sociedad civil, y que sus voces sean consideradas en el seno del Semestre europeo.

En el ámbito judicial, el caso *Ledra Advetising* ha supuesto un punto de inflexión en cuanto a la defensa de los derechos fundamentales. Este caso muestra como la Comisión Europea está ligada con el cumplimiento de la Carta de los Derechos Fundamentales, y como debe velar por que se cumpla en la negociación e implementación de los Mous.

El Tribunal de Justicia Europeo considera que el hecho de que las tareas confiadas a la Comisión y al BCE en el marco del Tratado del MEDE no comprendan ninguna potestad decisoria propia y sólo vinculen al MEDE, **no** excluye la posibilidad solicitar a la Comisión y al BCE una indemnización por daños y perjuicios fundada en el comportamiento ilícito que se les imputa en el marco de la adopción de un MOU en nombre del MEDE.

Las tareas confiadas a la Comisión y al BCE en el marco del Tratado MEDE no desvirtúan las atribuciones que los Tratados UE y FUE confieren a estas instituciones; así en el ámbito del MEDE, la Comisión conserva su misión guardiana de los Tratados, por lo que debería abstenerse de firmar un Memorandum que contenga dudas sobre los derechos fundamentales.

Cabe señalar, que si bien los Estados miembros no aplican el Derecho de la Unión en el marco del Tratado MEDE, de modo que la Carta no está incluida en dicho ámbito, la Carta sí está dirigida a las instituciones de la Unión también cuando actúen fuera del marco jurídico de ésta. Así la Comisión está obligada a velar por que el Memorandum sea compatible con los derechos fundamentales de la Carta.

Como conclusión podemos señalar que el Pilar Europeo de Derechos Sociales, además de suponer un revulsivo en las políticas de la Unión, donde los derechos fundamentales sean siempre respetados y defendidos incluso en momentos de crisis económica; y las políticas sociales comiencen a tener un papel más importante en proyecto europeo; también podría ayudar a acortar la distancia de los ciudadanos con la UE.

4. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA CARTA SOCIAL EUROPEA

4.1. Introducción

Como se ha señalado en el apartado anterior, el Pilar de derechos sociales ha de basarse en los valores y principios comunes compartidos a escala nacional, europea e internacional y que figuran de forma destacada en el Tratado de la Unión Europea, el de Funcionamiento de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como en la Carta Social Europea adoptada por el Consejo de Europa.

El Tratado de Lisboa concede por primera vez a la Carta de Derechos fundamentales el mismo valor jurídico que el resto del Tratado, siendo vinculante para los Estados miembros. Al dar visibilidad y claridad a los derechos fundamentales, la Carta contribuye a desarrollar el concepto de ciudadanía de la Unión, así como a crear un espacio de libertad, seguridad y justicia.

La Carta refuerza la seguridad jurídica por lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales, protección que desde 1969 se garantizaba mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y con la actual redacción del Artículo 6 del Tratado de la Unión Europea. Por el contrario, la Carta Social Europea¹⁶³, considerada la Declaración de derechos sociales más completa en el ámbito europeo, no forma parte de los tratados de la Unión Europea pero fue invocada expresamente por el Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997 sirviendo como orientación de los órganos comunitarios y en especial del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

¹⁶³ De la Villa de la Serna, P., "Las tres Cartas europeas sobre derechos sociales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, ISSN 1137-5868, Nº 32, 2001, página 273.

La Carta Social Europea fue adoptada en Turín el 18 de octubre de 1961¹⁶⁴ y entró en vigor el 26 de febrero de 1965. Se trata del Convenio más importante en cuanto a la protección de los derechos humanos sociales, conceptuándolo la doctrina¹⁶⁵ como “el instrumento internacional que contiene el más amplio catálogo de derechos sociales”. Se trataba de una verdadera “Constitución social de Europa” suscrita por 43 de los 47 países que forman el Consejo de Europa, incluidos los de la Unión Europea.

España ratificó la Carta el 29 de abril de 1980, estando en consecuencia vinculada por las garantías y derechos reconocidos. Posteriormente, la Carta fue modificada con la aprobación de tres protocolos, siendo el primero el 5 de mayo de 1988, que fue firmado por España el 5 de mayo de 1998 y ratificado en su totalidad el 24 de enero de 2000. El segundo protocolo es de 21 de octubre de 1991, que modifica algunos artículos de la CSE con la finalidad de mejorar su eficacia y los mecanismos de control.

Se trata de una norma que aún no ha entrado en vigor puesto que requiere que todas las partes contratantes hayan expresado su consentimiento a quedar vinculadas por el Protocolo, estando en estos momentos ratificado sólo por 23 países. El Comité de Ministros adoptó la decisión de que en la práctica se aplicara, con la excepción del sistema de designación de los componentes del CEDS. Fue firmado por España, el 21 de octubre y ratificado el 24 de enero de 2000.

Tampoco forma parte de nuestro ordenamiento jurídico el tercer protocolo de 9 de noviembre de 1995, que adiciona un procedimiento de reclamaciones colectivas, ni la Carta Social Europea revisada, que fue firmada el 23 de octubre de 2000 pero está pendiente de su ratificación.

¹⁶⁴ Salcedo Beltrán, M. C., “La aplicabilidad directa de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”. *Revista Trabajo y Derecho* 13/2016 (enero), N°13, 1 de enero de 2016; págs. 1-6.

¹⁶⁵ Belorgey, J.M., “La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control: el Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Revista de Derecho Político*, n°70, 2007, pág. 349.

4.2. La Carta social Europea. Debate sobre su adhesión.

Durante mucho tiempo algunos sectores doctrinales consideraron a los derechos sociales como secundarios en relación con los derechos civiles y políticos, y esto se trasladó también al ámbito de la política. Así, el mecanismo de control¹⁶⁶, que establece la Carta Social Europea para proteger los derechos, es bastante débil, al basarse exclusivamente en el examen de informes sometidos periódicamente a un Comité de expertos independientes por parte de los Estados; sistema que se encontraba en las antípodas del mecanismo propiamente jurisdiccional del CEDH. La Ex Secretaria General del Consejo de Europa, la Sra. Lalumière, con ocasión de un encuentro interregional organizado por el Consejo de Europa en enero de 1993, calificó la Carta como la “hermana pobre” del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

En 1996, la Carta Social Europea fue revisada (en adelante se llamará CSER); por una parte, se actualizó la lista de los derechos garantizados, modernizando la problemática de algunos de ellos y, por otra parte, se añadieron derechos nuevos. No se revisó el tema de control de los derechos y a día de hoy se puede afirmar que la Carta y el CEDH constituyen instrumentos distintos y se fundan en dos sistemas separados.

Por todo ello, sería conveniente aproximar los dos instrumentos, de forma que la CSE alcance un nivel de protección comparable al del Convenio. El desarrollo del CEDH se asienta en buena parte en el dinamismo interpretativo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Éste ha propiciado una evolución de las normas extrayendo de ellas nuevas implicaciones o nuevas exigencias, haciendo del Convenio un instrumento vivo. Por tanto, si se pretende que la Carta sea un instrumento de protección efectiva de los

¹⁶⁶ Akandji-Kombe, J. F., “Carta Social Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: Perspectivas para la próxima Década”, *Revista de Derecho Político*, núm. 68, año 2006, págs. 387-407.

derechos sociales, se impone que el Comité Europeo de los Derechos Sociales promueva ese mismo dinamismo interpretativo.

Asimismo, sería bueno establecer pasarelas entre la Carta y el CEDH, ya que en la actualidad cada órgano de control tiene en cuenta al otro según le conviene. Esto incluso podría ser pernicioso, en la medida en que puede conducir a situaciones carentes de protección.

Como conclusión de lo anterior podemos decir, si el Derecho Europeo de los Derechos Humanos¹⁶⁷ está integrado por la normativa de la Unión Europea y del Consejo de Europa, se hace necesaria una complementariedad y una interacción normativa de ambos¹⁶⁸ foros. En el marco del principio de igualdad, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha empezado a forjar un Derecho europeo antidiscriminatorio nada desdeñable, que ha favorecido la igualdad de oportunidades de grupos vulnerables.

En este sentido, el Comité no sólo ha tenido en cuenta la labor desempeñada por otros órganos (sobre todo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos) sino que incluso ha llegado a superarla, en una labor positiva de complementariedad. Una complementariedad que debería producirse cuando se compara el trabajo realizado por la Unión Europea y por el Consejo de Europa, sin embargo existen determinados obstáculos que impiden la complementariedad de ambos foros de manera fluida, como es la adhesión de la Unión Europea a la Carta Social Europea,¹⁶⁹ como instrumento básico de derechos sociales e igualdad.

¹⁶⁷ Jimena Quesada L. y Tomás Mallén B., "Hacia un estándar europeo común de igualdad: La contribución del Comité Europeo de Derechos Sociales". UNED. *Revista de Derecho político*, núm. 68, 2007, págs. 353-357.

¹⁶⁸ Léase el trabajo de Flauss, J.F., "Las interacciones normativas entre los instrumentos europeos relativos a la protección de los derechos sociales", en el colectivo *Escritos sobre Derecho europeo de los derechos sociales* (coord. L. Jimena Quesada), Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 25-54.

¹⁶⁹ Véase De Schutter, O., "L'adhésión de L'Union européenne à la Charte sociale européenne révisée", *EUI Working Paper LAW* No. 2004/11. European University Institute, Florence, 2004. Acúdase asimismo a Jimena Quesada, L., *Sistema europeo de derechos fundamentales*, en particular capítulo 7 (apartado IV.2: "la necesaria adhesión de la Unión Europea a la Carta Social Europea").

La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos debería ir acompañada paralelamente de la adhesión de la Unión a la Carta Social Europea del Consejo de Europa de modo que¹⁷⁰ “la democracia política y social vayan de la mano, y por coherencia con el principio de indivisibilidad de los derechos humanos.” Además, la importancia de su adhesión radica en evitar divergencias o contradicciones entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) y el Tribunal de Justicia de la Unión (TJUE).

La existencia de diferentes mecanismos¹⁷¹ de garantía en el Convenio Europeo (CEDH) y en la Carta Social Europea, puede generar contenciosos paralelos entre dichos mecanismos (TEDU y CEDS) debido a la coincidencia en algunas materias (trabajo forzado, sindicación, educación, etc.), la utilización de la cláusula de no discriminación y la incursión mutua, del TEDH en la CSE y del CEDS en el CEDH.

Estos contenciosos pueden generar divergencias jurisprudenciales, así sucedió con la cláusula de democracia militantes o beligerante de los funcionarios públicos de Alemania, que había sido avalada en un primer momento por la Corte Europea¹⁷² mientras que el CEDS la había puesto en duda¹⁷³. Otro ejemplo ha sido la duración de la prestación social de los objetores de conciencia al servicio militar, materia declarada inadmisibles “ratione materiae” según el TEDH a la luz del principio de no discriminación del artículo 14 y de la prohibición del trabajo forzado del artículo 40; y por el contrario, percibida por el CEDS como problemática, por entrar en colisión con

¹⁷⁰ Jimena Quesada L. y Tomás Mallén B., “Hacia un estándar europeo común de igualdad: La contribución del Comité Europeo de Derechos Sociales”. Op.cit., año 2007, págs. 355.

¹⁷¹ Jimena Quesada, L. “La jurisprudencia europea sobre derechos sociales”. Pertenece al proyecto CONSOLIDER HURI-AGE “El tiempo de los derechos” (Referencia CSD2008-068). Ministerio de Ciencia e Innovación. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, págs. 297-298; y pág. 308.

¹⁷² SSTEDH *Glaserapp c. Alemania y Kosiek c. Alemania*, ambas de 28 de agosto de 1986.

¹⁷³ *Recueil de la jurisprudence relative a la Charte sociale européenne*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Supplement 1, 1986, p.2; así como *Recueil de la jurisprudence relative a la Charte sociale européenne*, Supplement 3, 1993, p.2.

el artículo 1.2 de la CSE por “desproporcionada” con respecto al derecho del trabajador de ganar su vida por medio de un trabajo libremente elegido.

A pesar de las divergencias y de los conflictos mantenidos, lo contenciosos también han hecho emerger una voluntad positiva de enriquecimiento mutuo, por ejemplo, el CEDS había elaborado una interpretación más flexible y dinámica de la libertad sindical (artículo 50 CSE) que la jurisprudencia inicial más restrictiva de dicha libertad establecida por la Corte Europea. Esa evolución del CEDS, confirmada mediante la Decisión de fondo del 22 de mayo de 2003, dictada en la Reclamación colectiva num. 12/2002, Confederación de empresas suecas c. Suecia, ha sido objeto de recepción por la jurisprudencia ulterior del TEDH, con mención expresa de la jurisprudencia del CEDS.

También han generado conflictos las sentencias y resoluciones de las tres instancias (TEDH, CEDS y TJUE) en el terreno de las fricciones entre las libertades económicas de circulación y algunos derechos sociales de acción colectiva. Las SSTJUE, Viking (del 11 de diciembre de 2007, asunto 438/05); Laval (del 18 de diciembre de 2007, asunto C-314/05), Rüffert (de 3 de abril de 2008, asunto C-346/06), Comisión c. Luxemburgo (de 19 de junio de 2008, asunto C-319/06) o Comisión c. Alemania (del 15 de julio de 2010, asunto C.271/08) presentan divergencias con respecto a la jurisprudencia del TEDH o la jurisprudencia del CEDS. Por ello, resulta esencial dejar sentados los perfiles jurídicos de la acción favorable de sinergia entre las instancias europeas de garantía de los derechos sociales. En este sentido el autor Baquero Cruz¹⁷⁴ ha señalado “la UE necesita de los derechos sociales para reflejar de forma sustancial el principio social de la Comunidad y contrarrestar la fuerza expansiva del principio liberal de mercado contenido en las normas de competencia y libre circulación de factores económicos”.

¹⁷⁴ Baquero Cruz, J., “La protección de los derechos sociales de la Comunidad Europea tras el Tratado de Ámsterdam”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 4, año 1998, p. 666.

El periodo de crisis económica¹⁷⁵ ha conllevado la adquisición de un protagonismo sin precedentes de la Carta Social Europea, como el Tratado internacional de los derechos humanos de carácter social más importante. Esto ha llevado a que los órganos jurisdiccionales la hayan invocado directamente, como instrumento de garantía que reconoce. Numerosas sentencias han sido publicadas desde el 19 noviembre de 2013, fecha clave en la que se sitúa la primera sentencia del orden de lo social¹⁷⁶ que aplicó directamente la CSE y dejó sin efectos la normativa nacional que vulneraba o proporcionaba una protección inferior. En este caso concreto se dejaba en evidencia que el establecimiento del periodo de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores vulneraba los derechos de la Carta Social Europea. Esta línea interpretativa ha continuado en otras materias como la desvinculación del incremento de las pensiones al IPC o el tiempo de trabajo.

Nuestro ordenamiento jurídico español establece en su artículo 96.1 en combinación con el artículo 10.2 la obligación de incorporar los tratados a nuestro marco normativo; ello implica que forman parte del ordenamiento interno de forma automática, previa su inserción en el BOE. La jurisprudencia es clara en este sentido y reconoce a los Tratados¹⁷⁷ “y su aplicación entre los Estados signatarios como Derecho interno, sin necesidad de que se produzca ninguna otra disposición confirmadora de lo que ya pasó a ser Derecho interno”. Con ello, existen suficientes fundamentos jurídicos para materializar la efectividad de las garantías internacionales respecto de los casos concretos que se puedan plantear en sede judicial.

En febrero de 2015 se elaboró el Documento de Bruselas *sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe*¹⁷⁸, elaborado por un grupo de

¹⁷⁵ Salcedo Beltrán, M.C., “La aplicabilidad directa de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”. Año 2016; op.cit., págs. 1-28.

¹⁷⁶ Sentencia nº 412/2013 del Juzgado de lo Social nº2 de Barcelona, de 19 de noviembre de 2013. http://www.cgsm.es/novedades-legislativas/sentencia_periodo_de_prueba_emprendedores.pdf.

¹⁷⁷ STS, Contencioso-administrativo, de 7 de octubre de 1997 (Rec.818/1993).

¹⁷⁸ Document de Bruxelles sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe (Présidence belge du Conseil de l'Europe) <https://rm.coe.int/168045ad98>

expertos independientes, que cuenta con el respaldo del Consejo de Europa, en el que se fijan objetivos relativos a mejorar la protección de los derechos sociales, en concreto, su garantía en tiempos de crisis económica, la coherencia y coordinación entre los Estados y las organizaciones internacionales en cuanto a su protección, la mejora y avance de la eficacia de la Carta Social Europea, y la potenciación de las sinergias entre el Consejo de Europa y la UE.

En relación con esto, se ha producido una importante doctrina, que gira en torno al principio general del necesario respeto y garantía de los derechos sociales en todo momento y sobre todo en tiempos de crisis. A modo de ejemplo, la SJS de Barcelona nº. 2, de 19 de noviembre de 2013 (nº421/2013) donde se determina que:

“Las Partes, al suscribir la Carta Social Europea... han aceptado perseguir por todos los medios útiles la realización de condiciones aptas para asegurar el ejercicio efectivo de un cierto número de derechos, especialmente el derecho a la salud, el derecho a la seguridad social, el derecho a la asistencia social y médica y el derecho a los servicios sociales”, concluyendo que “la crisis económica no debe traducirse en una reducción de la protección de los derechos reconocidos por la Carta...; los Gobiernos deben adoptar todas las medidas necesarias para conseguir que esos derechos sean efectivamente garantizados en el momento en que la necesidad de protección se hace sentir más”.

Asimismo, en el orden contencioso-administrativo, la STS de 25 de mayo de 2012, confirmó la STSJ de la Comunidad Valenciana de 8 de marzo de 2011 que manifestó “resulta pertinente traer a colación la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales... en la importante decisión de fondo de 30 de marzo de 2009, de resolución de la Reclamación nº45/2007, declaró por unanimidad que había habido violación del artículo 11 de la Carta Social (derecho a la educación en materia de salud sexual y reproductiva), tanto de manera autónoma como en combinación con la cláusula de no discriminación,

especialmente por cuanto algunos elementos incluidos en los libros de texto escolares recogían manifestaciones homófonas”.

En este mismo sentido, las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 3 de febrero de 2009 y 4 de julio de 2008 (Rec. 193/2007, 230/2007 y 1680/2008), las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 10 de junio de 2009, 24 de septiembre de 2008 y 24 de octubre de 2006 (Rec. 468/2005, 1326/2007 y 69/2005) con remisión a la decisión de fondo de 15 de junio de 2005, dictadas en la reclamación colectiva nº 26/2004, caso Sindicatos de Agregados de la Enseñanza Superior contra Francia, para destacar que “la negociación colectiva constituye el principal medio para proteger los intereses económicos y sociales de un sindicato y de sus afiliados en el sentido del artículo 5”.

Numerosos autores¹⁷⁹ suscriben la obligatoriedad, que son “la concreción de las obligaciones jurídicas asumidas al comprometerse con la Carta”, que con su emisión el CEDS, quiere que el Derecho tome cuerpo, es decir no se conforma con los buenos usos, sino que considera necesario una base jurídica habilitante para los derechos reconocidos y que estos puedan ser movilizables.

Por el contrario, si hay cierta divergencia en cuanto a considerarlo “jurisprudencia”. El Parlamento Europeo en su informe de 16 de julio de 2015 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2013-2014) o la Resolución de 27 de febrero de 2014 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea, en el que se señala expresamente “Vistas la Carta Social Europea, revisada en 1996, y la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos sociales”.

¹⁷⁹ Jimena Quesada L., “La ejecución de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales” en AA.VV., *Tratado sobre protección de derechos sociales*. Tirant lo Blanch, Valencia 2014, pág. 252. Akandji-Kombé, J.F., “Les obligations positives et la protection des droits sociaux dans le système européen des droit de l’homme”. Contribution a la Conference de Haut Niveau sur la Charte Sociale Européenne (Turin, 17 et 18 octobre 2014).

Pero, existe otro sector de la doctrina que niega el carácter vinculante del CEDS¹⁸⁰, llegando a expresar que éste no impone “ningún comportamiento a los Estados concernidos sino que se limita a declarar la conformidad o disconformidad con la CSE de la legislación nacional”.

Como conclusión, podemos apuntar que la crisis económica ha llevado a que los jueces y magistrados tengan que conocer la CSE y la jurisprudencia del CEDS, ya que en estos momentos es el Tratado más importante en cuanto al a la protección de derechos sociales, que al equipararlos al resto de derechos, establece un nivel de protección más elevado que el de las normas estatales o de otras organizaciones del mismo carácter, en las que se prioriza las libertades económicas o se justifica la crisis como criterio de restricción de los derechos. Por ello, es necesario que los profesionales invoquen la CSE como un instrumento de garantía de derecho y que se observen los mandatos constitucionales en cuanto al efecto directo de una norma internacional.

Por último, cabe señalar que en el documento de las prioridades adoptadas por el Consejo de la UE de enero de 2016¹⁸¹, se señala la importancia de “reforzar la cooperación y el diálogo periódico con el Consejo de Europa sobre la interacción entre la Carta Social Europea y las leyes y políticas de la Unión Europea, teniendo en cuenta las respectivas estructuras jurídicas y políticas y las competencias de la UE y el Consejo de Europa”.

Los desafíos futuros en cuanto a los derechos sociales tanto en el ámbito normativo como en el ámbito jurisprudencial¹⁸² deben plasmarse en el marco del “Pilar Europeo de los derechos sociales” que fue anunciado en por el

¹⁸⁰ Canosa Usera, R., “La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa”, Ponencia impartida en las Jornadas de Derecho Laboral sobre; Reforma laboral: Sentencias del Tribunal Constitucional, Derechos Fundamentales y Derecho Internacional. Madrid 8 y 9 de julio de 2015, pág.19.

¹⁸¹ Documento del Consejo de la Unión Europea “Prioridades de la UE en materia de cooperación con el Consejo de Europa en 2016-2017”. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5339-2016-INIT/es/pdf>.

¹⁸² Jimena Quesada, L., “The asymmetric evolution of the social case-law of the Court of Justice: new challenges in the context of the European pillar of social rights”. University of Minho, UNIO- *EU Law Journal*. Vol. 3, No. 2, July 2017, págs. 4-19.

Presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker en Septiembre de 2015. Este Pilar surge del denominado “Proceso de Turín” que tuvo su origen en una Conferencia en Turín en octubre de 2014 y que tenía como objetivo estrechar las relaciones entre el sistema normativo de la Carta Social Europea del Consejo de Europa y la normativa de la Unión Europea.

En cuanto el ámbito judicial, se hace necesario que la Corte de Justicia de la Unión Europea tenga una mentalidad más abierta en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales a través de una acción judicial positiva, teniendo en cuenta las sinergias entre la Unión Europea y el Consejo de Europa. Además cabe recordar que el adjetivo “social” fue expresamente añadido a la definición de “Modelo económico europeo”, con el Tratado de Lisboa, el cual le dio fuerza vinculante a la Carta Europea de Derechos Fundamentales, cuyo catálogo de derechos sociales ha estado basado en la Carta Social europea del Consejo de Europa. Por ello, es evidente que existe una interacción entre la Carta Social y el Derecho de la Unión Europea y que la Carta Social Europea está muy presente en los Tratados europeos y en la normativa posterior.

En opinión de Luis Jimena, teniendo una necesidad de armonización entre las dos instituciones (Consejo de Europa y Unión Europea) en favor de un modelo social europeo “parece esencial la posibilidad de explotar la cláusula social horizontal¹⁸³, así como la dimensión social de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sin olvidar la adhesión de la Unión Europea a la Carta Social Europea”. Según este autor la armonización antes referida sería de “capital importancia para desarrollar la constitucionalización de

¹⁸³ Una novedad fundamental del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es la cláusula social horizontal (artículo 9 del Tratado FUE), donde se señala que «en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana»; El Comité Económico y Social Europeo -que, tras la aprobación del Tratado de Lisboa, está llamado más que nunca a aportar su contribución a la dimensión social de la UE- considera que esta cláusula, si se utiliza de manera correcta, constituye un paso importante hacia una UE más social. Por esta razón, apoya las numerosas conclusiones y recomendaciones de un estudio académico independiente encargado por la Presidencia belga de la UE durante el segundo semestre de 2010.

un modelo social europeo y una de las llaves para que tenga éxito el Pilar Europeo de Derechos Sociales”.

4.3. El TJUE como actor de constitucionalidad

Uno de los mayores avances en el proceso de constitucionalización de la integración europea fue la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la inserción de la misma en los Tratados¹⁸⁴. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) tuvo así un documento que aplicar e interpretar, que contenía uno de los elementos básicos de todo orden constitucional: los derechos fundamentales.

El Tribunal de Luxemburgo dio entrada contenida a un número reducido de derechos sociales a través de la noción de “derechos fundamentales¹⁸⁵ de la persona comprendidos en los principios generales del derecho comunitario cuyo respeto asegura el Tribunal” según reza la sentencia Stauder de 12 de noviembre de 1969, asunto 29/69.

El TJUE evocó por vía jurisprudencial algunas categorías tomadas de los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros, así la STJUE SMW Winzersekt, del 13 de diciembre de 1994, se enfocó el derecho de propiedad desde la perspectiva de función social y su ponderación con el libre ejercicio de actividades profesionales, y los límites de los derechos fundamentales; por otro lado, la STJUE DEB y Bundesrepublik Deutschland, de 22 de diciembre de 2010, se alude a la “propia esencia” de derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 47, precisamente por su referencia a su vertiente social de acceso gratuito a la jurisdicción y extendiendo su titularidad a las personas jurídicas y no físicas.

¹⁸⁴ Véase a lo largo de este apartado la “Encuesta sobre el TJUE como actor de constitucionalidad”. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, número 39, año 2017, pp. 13-82.

¹⁸⁵ Quesada Jimena, L. “La jurisprudencia europea sobre derechos sociales”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, op.cit., págs. 300-306.

El principio de igualdad ha propiciado la entrada de derechos sociales al interpretarse la normativa social sectorial adoptada por las instituciones comunitarias y también en virtud de diversos motivos por los que no cabe discriminación. La ya conocida STJUE Defrenne II del 8 de abril, asunto 43/75, relativa al principio de igualdad de remuneración entre sexos, propició que se aplicara su lógica a “otros aspectos de la política social” como el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo.

En lo que respecta al principio de igualdad, la jurisprudencia comunitaria es abundante¹⁸⁶ y en lo concerniente a motivos concretos de no discriminación, la igualdad de género ha conocido una notoria evolución desde el famoso tránsito de la STJUE Kalanke, del 17 de octubre de 1995, asunto C-450/93, a la STJUE Marschall, del 11 de noviembre de 1997, asunto C-409/95. En materia de edad, la STJUE Küçükdeveci, del 18 de enero de 2010, asunto C-555/07, reprochó que una norma nacional no tenga en cuenta los periodos de trabajo completados por un trabajador antes de los 25 años, a efectos del cálculo de la indemnización por despido, mientras que la sentencia Geogiev, del 18 de noviembre de 2010, asuntos acumulados C.250/09 y C268/09, sí avaló la jubilación forzosa de catedráticos universitarios al cumplir 68 años de edad y la continuación de su actividad más allá de los 65 años únicamente mediante contratos de duración determinada de un año prorrogables dos veces máximo. Asimismo la discriminación por discapacidad no sólo se extiende al propio trabajador discapacitado sino al trabajador que sufra un trato desfavorable por tener algún familiar con discapacidad.

La jurisprudencia del TJUE entra en conflicto cuando están en juego los intereses comerciales vinculados con las libertades económicas de movimientos y la libre competencia. Ante este supuesto aparecen dos

¹⁸⁶ En este sentido, véase: STJUE Razzouk y Beydoun, del 20 de marzo de 1984, asuntos acumulados C-75/82 y C-117/82 sobre no discriminación sexual en el disfrute de pensiones de viudedad; así como la STJUE Chatzi del 16 de septiembre de 2010, asunto C-149/10, sobre el alcance del permiso parental en caso de nacimiento de gemelos.

tendencias¹⁸⁷, de especial relevancia en el ámbito de crisis mundial económica y financiera. La primera relacionada con la organización del tiempo del trabajo, relativa a la flexibilización, y la segunda referente a las medidas laborales de acción colectiva, sujeta a mayor controversia.

En la primera tendencia se encuentran: la STJUE *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols*, de 22 de abril de 2010, asunto C-486/08, la cual es favorable al disfrute del derecho de vacaciones retribuidas frente a los recortes provocados en caso de modificación de la jornada laboral o disfrute parental; la STJUE *Günter Furb*, de 14 de octubre de 2010, asunto C-243/09) se opone a una normativa nacional que permite que un empresario del sector público decida el traslado de un funcionario público a otro servicio por el hecho de que éste solicite que se le respete la duración de trabajo máxima semanal prevista en la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

En la segunda vertiente de la doctrina se encuentran las sentencias: las SSTJUE *Viking* (de 11 de diciembre de 2007, asunto C-438/05) y *Laval* (de 18 de diciembre de 2007, asunto C-341/05). Según estas sentencias, los derechos sociales habrían quedado sometidos a una lógica económica donde primase la libertad económica y la libre competencia. En ambos supuestos, la acción sindical quería contrarrestar las prácticas deslocalizadoras de “dumping social”, sin embargo, las SSTJUE prefirieron ubicar el derecho de acción colectiva de los asalariados por debajo de las libertades económicas, convirtiéndose en derechos fundamentales de segundo rango.

Esta posición fue reafirmada en las SSTJUE *Rüffert* (de 3 de abril de 2008, asunto C-346/06) y *Comisión c. Luxemburgo* (de 19 de junio de 2008, asunto C-319/06) donde los derechos sociales se supeditan una vez más a las libertades económicas. Esta posición puede ir moviéndose más adelante hacia una ponderación más equilibrada entre las libertades económicas y los derechos fundamentales. En este sentido, la STJUE *Comisión c. Alemania* (del

¹⁸⁷ Jimena Quesada, L. “La jurisprudencia europea sobre derechos sociales”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, op.cit., págs. 305-304.

15 de julio de 2010, asunto C-271/08) alude a la negociación colectiva claramente como derecho fundamental, mencionándose la Carta Social Europea revisada de 1996, junto a la CDFUE, y se lleva a cabo un análisis de conciliación entre derechos fundamentales. En el fallo se declara el incumplimiento del Estado de las normas de libre competencia y libertad de prestación de servicios (Directivas 92/50/CEE) al haber adjudicado directamente, sin haber convocado una licitación a escala de la Unión Europea, contratos públicos de servicios de planes de pensiones de empleo de los trabajadores de la función pública local a entidades y empresas aseguradoras designadas en un convenio colectivo celebrado entre interlocutores sociales.

La relación del TJUE con los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros a través de la cuestión prejudicial, lo configuran (o lo deberían configurar) como el Tribunal de la integración constitucional de Europa. Sin embargo, en Europa los Tribunales constitucionales se han resistido hasta hace bien poco a plantear este tipo de cuestiones prejudiciales.

En España, mediante su Auto 86/2011¹⁸⁸, de 9 de junio, el Tribunal Constitucional acordó por primera vez solicitar una decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Con ello, el Tribunal Constitucional es consecuente ante el cambio de cualidad experimentado por el Derecho de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa que ha hecho del Tribunal de Justicia una jurisdicción de derechos fundamentales.

Hoy por hoy, la cuestión prejudicial constituye el instrumento natural para la comunicación de las jurisdicciones constitucionales nacionales con el Tribunal de Justicia. El Tribunal Constitucional está obligado, en beneficio de la garantía de nuestra identidad constitucional a requerir del Tribunal de Justicia una definición de los derechos de la Unión que se acomode, en el mayor grado posible, al espíritu de la Constitución. En virtud del artículo 10.2 CE, los

¹⁸⁸ Sobre el auto 86/2011, véase Arroyo Jiménez, L., “Sobre la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional. Bases, contenido y consecuencias”. *Revista para el Análisis del Derecho*. Año 2011, págs. 1-3.

derechos fundamentales reconocidos por la Constitución cuentan ahora con un nuevo parámetro para la definición de su propio contenido constitucional (la Carta) y con un nuevo intérprete autorizado (el Tribunal de Justicia), al mismo nivel que el Convenio de Roma y el Tribunal de Estrasburgo, respectivamente.

El Auto 86/2011 es relevante por diversos motivos: el primero por el cual, el Tribunal Constitucional se plantea la posibilidad de revisar o, matizar su doctrina acerca de las vulneraciones indirectas del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) a la luz de la evolución del Derecho de la Unión Europea; y segundo, porque en esa resolución el Tribunal Constitucional utiliza por vez primera el instrumento de la cuestión prejudicial, modificando con ello el modo en que hasta la fecha había contemplado sus relaciones con el Derecho de la Unión Europea y, por tanto, con el propio Tribunal de Justicia.

La CDFUE ha despertado simultáneamente al TJUE y a los Tribunales Constitucionales del letargo en el que estaban sumidos gracias a la doctrina Solange¹⁸⁹. El TJUE ha venido desarrollando un discurso de los derechos fundamentales cada vez más elaborado, en parte como consecuencia de la proliferación de cuestiones prejudiciales nacionales en las que se alegan posibles violaciones a la CDFUE tanto por la normativa de la Unión como por la normativa nacional en su aplicación. Sin embargo, el número de cuestiones prejudiciales en el caso de nuestro Tribunal Constitucional es muy escaso en comparación con el resto de tribunales.

El planteamiento de una cuestión prejudicial por el Tribunal Constitucional no debería verse como algo extraordinario. Los derechos fundamentales pueden ser un ámbito adecuado para una interacción entre ambos tribunales a través del reenvío prejudicial, especialmente cuando los Estados apliquen Derecho de la Unión y pueda surgir alguna duda sobre el estándar de

¹⁸⁹ Bustos Gisbert, R., "Encuesta sobre el TJUE como actor de constitucionalidad". UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, número 39, año 2017, pp. 33. Sobre la doctrina Solane, véase también Amezúa, Amezúa, LC. "Los derechos fundamentales en la Unión Europea". *Revista de Derecho*, Vol. XVI, julio 2004, p. 105-110.

protección de un mismo derecho protegido por la Carta como por la Constitución nacional.

Tanto el caso Melloni¹⁹⁰ en España, primera vez que el Tribunal Constitucional decide presentar una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo, como el Tribunal Constitucional Federal alemán (14 enero 2014) a propósito de la decisión del Banco Central Europeo relativa a la compra de deuda de países de la zona Euro en el mercado secundario¹⁹¹, o el Consejo Constitucional francés (4 abril 2013), éste último por cierto, a propósito también de la Euro-orden¹⁹², constituyen casos de enorme interés. De modo, que se viene gestando progresivamente un auténtico sistema de diálogo institucionalizado entre el Tribunal de Luxemburgo y los Tribunales constitucionales nacionales.

A continuación explicaré resumidamente, el caso Melloni, por ser la primera cuestión prejudicial presentada por el Tribunal Constitucional español ante el Tribunal de Luxemburgo.

Mediante Auto de fecha de 1996¹⁹³ la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional acordó la extradición a Italia de D. Stefano Melloni para que fuera juzgado por los hechos que se recogían en las órdenes de detención dictadas por el Tribunal de Ferrara. En dicho Auto se explicita que por Auto del Juzgado Central de Instrucción se acordó su libertad bajo fianza, que siendo pagada, dio lugar a que el Sr. Melloni se diera a la fuga, no siendo entregado a Italia.

¹⁹⁰ Gordillo Pérez, L. y Tapia Trueba, A., "Diálogos, Monólogos y Tertulias. Reflexiones a propósito del caso Melloni". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 2011. Núm. 22. Julio-Diciembre/2014, pág. 249.

¹⁹¹ Véase la Decisión del BVerGE 2 BvR 2728/13, 14 enero 2014, disponible en < http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/01/rs20140114_2bvr272813.html>.

¹⁹² Véase el comentario de esta cuestión prejudicial en *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, disponible en <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013314PQPCccc_314pqpc.pdf>.

¹⁹³ Gordillo Pérez, L. y Tapia Trueba, A., "Diálogos, Monólogos y Tertulias. Reflexiones a propósito del caso Melloni". Año 2014, op.cit., págs. 250-266.

Posteriormente, el Tribunal de Ferrara dictó sentencia en el año 2000 condenando en rebeldía al Sr. Melloni como autor de un delito de quiebra fraudulenta a la pena de diez años de prisión.

Esta sentencia fue recurrida en apelación y posteriormente ante la Corte Suprema de Casación. Posteriormente, fue detenido en España en 2008, incoándose y elevándose a la Audiencia Nacional el procedimiento de orden de detención y entrega expedida por los tribunales italianos para el cumplimiento de la condena previamente descrita.

El Sr. Melloni se opuso a la entrega aduciendo, por un lado, que en la fase de apelación había designado a otro abogado, revocando el nombramiento de los anteriores, a pesar de lo cual se les continuó dirigiendo a ellos las notificaciones y, por otro, que la ley procesal de Italia no establece la posibilidad de recurrir las condenas dictadas en ausencia, por lo que la orden europea de detención y entrega debería condicionarse a que Italia garantizase un recurso contra la Sentencia.

La Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional acordó mediante Auto de 2008 la entrega del recurrente a las autoridades italianas para el cumplimiento de la condena, pues no consideró acreditado que los abogados a los que había designado hubieran dejado de representarle, en base a un informe complementario requerido por el órgano emisor a la Fiscalía General de la República.

Asimismo, la Audiencia Nacional rechaza la alegación de falta de defensa, puesto que de la información que consta en la orden de entrega se deriva que el Sr. Melloni era conocedor de la futura celebración del juicio, situándose voluntariamente en rebeldía y designando a dos abogados de su confianza para su representación y defensa, quienes intervinieron, en esa calidad, en la primera instancia, en la apelación y en la casación, agotando así las vías de recurso. Por ello, concluye la Audiencia Nacional que el Sr. Melloni no sufrió

indefensión en el proceso y no procede interesar de Italia garantías al respecto. A la vista de este Auto, el Sr. Melloni solicitó la nulidad de actuaciones rechazada por la Audiencia Nacional mediante providencia.

Por último, el Sr. Melloni interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (TC) fundamentado en la vulneración indirecta del derecho a un proceso con todas las garantías reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución española (en adelante, CE).

Admitido a trámite el recurso de amparo por el TC, se acordó suspender la tramitación y plantear al TJUE tres cuestiones prejudiciales.

Una vez recibida la sentencia del TJUE dando respuesta a las tres cuestiones planteadas, el TC procedió a resolver el recurso de amparo y determinó que la validez de los actos de las instituciones europeas debe enjuiciarse en base al Derecho de la Unión Europea, entre los que se encuentran los Derechos fundamentales de la Unión Europea, recogidos en la CDFUE. Planteó el TC la tesis de la vulneración indirecta de los derechos fundamentales de la TC cuando los poderes públicos nacionales reconocen, homologan y dan validez a una resolución adoptada por una autoridad extranjera que lesiona un derecho fundamental. Concluyó que el derecho a un proceso con todas las garantías del artículo 24.2 de la CE no incluye todas las garantías que se han anudado a dicho precepto, sino tan sólo sus exigencias más básicas o elementales.

En esta línea, el TC examinó la jurisprudencia del TEDH y del TJUE, con base en la cual, el derecho a la tutela judicial efectiva no es absoluto, pudiendo renunciarse por el acusado en determinados casos, como sucede en el supuesto del Sr. Melloni. Finalmente el TC concluyó desestimando el recurso de amparo por no lesionarse el citado contenido absoluto por el Auto de la Audiencia Nacional que acordaba la entrega del Sr. Melloni a las autoridades italianas.

4.3.1. La jurisprudencia del TJUE y del TEDH en materia de igualdad de género

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha ido muy por detrás de las avanzadas construcciones de los demás órganos del Consejo de Europa y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁹⁴. Después de un extenso periodo donde existen muy pocas sentencias referidas a la igualdad de género, a partir del año 2000, esta tendencia va cambiando.

El TEDH no sólo argumenta con base en la prohibición de discriminaciones directas, lo que correspondería al clásico concepto de igualdad formal, sino que, en los últimos años está incorporando otras construcciones más avanzadas, que se corresponderían con una visión material de la igualdad, como la prohibición de las discriminaciones indirectas o medias de acción positiva en favor de la igualdad real entre hombres y mujeres. Si bien las sentencias que recogen esto último son muy escasas, si las comparamos con las sentencias del TJUE.

El Consejo de Europa ha sido pionero en el desarrollo de la igualdad de género, tanto a través de los Convenios, como a través diversos mecanismos (órganos ad hoc, declaraciones y recomendaciones), que luego se han plasmado en normativas nacionales e internacionales. El TJUE ha tenido muy en cuenta la interpretación y evolución del principio de igualdad de mujeres y hombres en el marco del Consejo de Europa. Este Tribunal ha llevado a cabo una actuación vanguardista en materia de igualdad de género, ya desde su primera decisión sobre la materia en el caso Defrenne I, de 25 de mayo de

¹⁹⁴ A lo largo de este apartado se han seguido algunas ideas de Carmona Cuenca E., “La igualdad de género en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: un reconocimiento tardío con relación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, mayo-agosto (2015), págs. 297-328.

1971, sobre la diferencia salarial entre hombres y mujeres. Esta doctrina fue desarrollada ampliamente de forma posterior.

En contraste con el Consejo de Europa, el Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades económicas (CEDH), firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, ofrece una protección más clásica y limitada de la igualdad entre mujeres y hombres. El artículo 14 del CEDH establece:

“El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.

Esto significa que el artículo 14 no consagra el principio de igualdad sino que establece la prohibición de discriminación en el disfrute de los derechos reconocidos en el mismo.

Posteriormente, el Protocolo Adicional número 12 entró en vigor el 1 de abril de 2005 y contiene una prohibición general de discriminación extensible a cualquiera derechos fundamentales.

El Informe explicativo del Protocolo número 12 considera que el Protocolo consagra el principio de igualdad en toda su amplitud pues el preámbulo dispone en el párrafo tercero “el principio de no discriminación no impide a los Estados partes adoptar medidas a fin de promover una igualdad plena, y efectiva, a condición de que estas medidas respondan a una justificación objetiva y razonable. Se puede considerar así que el Protocolo número 12 legítima la adopción de las denominadas medidas de acción positiva para promover la llamada igualdad material.

La jurisprudencia del TEDH sobre igualdad entre hombres y mujeres gira en torno al artículo 14 CEDH. Sin embargo el artículo 1 del Protocolo número 12 no ha sido aplicado en esta materia, aunque una Sentencia lo aplica en un supuesto de discriminación por razón de etnia o raza (caso Sejdic y Finci contra Bosnia-Herzegovina, de 22 de diciembre de 2009).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desarrollado una extensa jurisprudencia sobre las discriminaciones directas que sufren las mujeres en el ámbito laboral. Ha llevado un liderazgo de esta materia a través del caso Defrenne I, de 25 de mayo de 1971 donde aplicó el artículo 119 del Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957 que establecía la prohibición de discriminación por razón de sexo en la retribución salarial. El Tribunal europeo creó doctrina con esta materia y generó un derecho subjetivo, y además lanzó un mandato a la Comisión para que elaborase políticas de género más generales y presentase iniciativas legislativas en este campo. Estas iniciativas se tradujeron en las primeras Directivas comunitarias sobre igualdad entre hombres y mujeres, unas normativas que se limitaban en su origen al ámbito de las relaciones laborales.

En contraste con la temprana atención que el TJUE prestó al objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos incorporó más tardíamente esta finalidad a su jurisprudencia. En este sentido cabe destacar el caso Abdulaziz, Cabales y Balkandali contra Reino Unido. Se trataba de tres mujeres inmigrantes que poseían un permiso de residencia en Reino Unido y que deseaban ser autorizadas para reunirse allí con sus cónyuges. La legislación sobre inmigración inglesa prohibía a los maridos reunirse con sus esposas en el país, pero no a las esposas reunirse con sus maridos en residencia legal. El Tribunal concluyó que había habido violación del artículo 8 del Convenio combinado con el artículo 14, pues se había producido una discriminación por razón de sexo en el disfrute del derecho a la vida familiar de las demandantes. El Tribunal afirmó que una vez

establecida la importancia de la igualdad de sexos, serían precisas razones muy fuertes para estimar compatible con el Convenio tales distinciones.

A partir de esta Sentencia, el Tribunal utilizó la misma argumentación relativa a la importancia de la finalidad de la igualdad de sexos en otras decisiones, como en el caso Karlheinz Schmidt contra Alemania, de 18 de julio de 1994. En este caso también eran perjudicados los hombres, pues en el municipio del demandante se les exigía la prestación de un servicio en el cuerpo de bomberos, o en su defecto el pago de una cantidad anual, obligaciones de las que estaban exentas las mujeres. El TEDH apreció la vulneración del artículo 14 en combinación con el artículo 4.3.d) CEDH (obligaciones cívicas).

En el caso Wessels-Bergervoet, contra Holanda, de 4 de junio de 2002, la demandante considera que existe una diferencia de trato entre los hombres casados y mujeres casadas que son pensionistas. Los hombres casados cobraban una pensión de jubilación equivalente al cien por cien del salario, mientras que las mujeres casadas sufrían una reducción igual que los solteros. El Gobierno justificó este trato diferente en el hecho de que normalmente los maridos proveían las necesidades del hogar. El Tribunal considero que en este caso se había producido una vulneración del artículo 14 combinado con el artículo 1 del Protocolo núm. 1 CEDH (derecho de propiedad).

En el caso Willis contra Reino Unido, de 11 de junio de 2002, el demandante era viudo con dos hijas y se le había denegado la pensión de viudedad, cuando la madre era la principal sostenedora económica del hogar. El demandante consideró que la imposibilidad de los hombres de beneficiarse de esta prestación, que sí recibían las mujeres, constituía una discriminación por razón de sexo. El Tribunal consideró que se había vulnerado el artículo 14 en combinación con el artículo 1 del Protocolo num. 1 CEDH.

Por último, expondré el caso Konstantin Markin contra Rusia, de 7 de octubre de 2010. El demandante era un militar varón que después de su divorcio, se había quedado al cargo de sus tres hijos, había solicitado un permiso de paternidad de tres años, que le fue denegado, porque un permiso de tal duración sólo era posible para las mujeres. El Tribunal Constitucional ruso había avalado la decisión con el argumento de que el permiso de maternidad estaba pensado para permitir a la madre recuperarse del parto y amamantar a sus hijos. Sin embargo, el Tribunal Europeo consideró que el permiso de paternidad en un momento posterior al nacimiento tenía la finalidad de cuidar de éstos y esta labor podía ser realizada por cualquiera de los dos cónyuges. Con este caso concreto, el Tribunal Europeo pone de manifiesto que se ha producido una evolución en su doctrina, ya que en un caso anterior, el caso Petrivic, al demandante varón le fue denegado un permiso de paternidad y el Tribunal Europeo no apreció violación alguna del artículo 14 CEDU, manifestando la falta de uniformidad en las legislaciones de los Estados parte.

El Tribunal Europeo no ha utilizado la discriminación indirecta por razón de género, a diferencia de otros Tribunales como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se produce una discriminación indirecta cuando una norma o medida utiliza un criterio aparentemente neutral, pero que perjudica a uno de los géneros, habitualmente a las mujeres.

El caso Bilka-Kaufhaus GmbH contra Karin Weber, de 13 de mayo de 1986, trataba de la exclusión a las mujeres del régimen complementario de las pensiones a los trabajadores a tiempo parciales, ya que en la práctica estos puestos estaban ocupados normalmente por mujeres que querían conciliar su vida laboral y familiar.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sólo recientemente ha comenzado a utilizar este concepto en algunas de sus argumentaciones y lo ha hecho de forma confusa, sin distinguir claramente entre discriminaciones indirectas, discriminaciones de hecho o aplicación

discriminatoria de una ley o medida en sí misma neutral, como sucedió en los casos Hugh Jordan, McKerr, Kelly y Otros y Shanaghan, contra Reino Unido, o en el caso Zarb Adami contra Malta , de 20 de junio de 2006..

En la Decisión Hoogendijk contra Países Bajos, de 6 de enero de 2005, el Tribunal por primera vez admite que han podido producirse unos efectos discriminatorios indirectos respecto a las mujeres casadas o divorciadas que habían sufrido discapacidad en fecha anterior al 1 de enero de 1979. Sin embargo, en este caso el Tribunal consideró que en la fecha en que tal diferencia de trato existía, la realidad mostraba que los hombres casados eran mayoritariamente el sostén de la familia y que este hecho justificaba la diferencia de trato. Aquí el Tribunal perdió la oportunidad de aplicar el concepto de discriminación indirecta pro razón de género y corregir desigualdades históricas que afectan a las mujeres.

Posteriormente, hay una referencia explícita y muy extensa en el caso D.H. y Otros contra la República Checa, de 13 de noviembre de 2007. Aquí el Tribunal considera que se ha producido una discriminación indirecta pero el motivo de la discriminación no era el género sino la raza u origen étnico.

Por tanto, lo que no ha llegado a reconocerse claramente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es la existencia de una discriminación indirecta por razón de género.

En relación a la igualdad material y medidas de acción positiva, el Tribunal de Justicia ha admitido la posibilidad de aplicar medidas de acción positiva que favorezca al seso infrarrepresentado en materia de contratación y promoción laboral siempre que se respete el principio de proporcionalidad entre los objetivos perseguidos y los fines utilizados.

Con anterioridad al Protocolo número 12, el Tribunal había utilizado una doctrina denominada “discriminación por indiferenciación” aplicada en el caso

Thlimmenos contra Grecia, de 6 de abril de 2000, en el que se amplía el concepto establecido en el artículo 14 al establecer que el derecho a la no discriminación “es también transgredido cuando, sin justificación objetiva y razonable, los Estados no aplican un trato diferente a personas cuyas situaciones son sensiblemente diferentes”. En esta sentencia, el demandante recurría contra una norma que prohibía el acceso a la profesión de experto contable a personas a quienes se les había puesto una condena penal. Él había sido condenado por su negativa a cumplir el servicio militar por motivos religiosos; el Tribunal resolvió que había habido una violación del artículo 14 en combinación con el artículo 9 (libertad religiosa) al no distinguir entre diferentes tipos de condenas.

Esta doctrina abre la vía de conseguir una verdadera igualdad material, a través de medidas de acción positiva que favorecen a las mujeres con el fin de conseguir una equiparación de personas que se encuentran en una continuada situación de inferioridad social.

Posteriormente, en el caso *Stec y Otros contra Reino Unido*, de 12 de abril de 2006 el Tribunal afirmó que no era discriminatoria una edad de jubilación distinta para hombres y mujeres o atender a esa edad de jubilación límite para cobrar una prestación por incapacidad laboral. Se apoyó en la doctrina Thlimmenos para justificar el establecimiento de un trato diferente y favorable a favor de las mujeres. En concreto estableció “El artículo 14CEDH no prohíbe a un Estado miembro tratar ciertos grupos de manera diferenciada para corregir “desigualdades fácticas” entre ellos; de hecho, en determinadas circunstancias, la ausencia de un trato diferenciado para corregir una desigualdad puede comportar en sí misma una violación de la disposición mencionada”.

En este caso, el Tribunal justifica un trato de favor a las mujeres para corregir una desventaja que sufrían en el plano económico. Una circunstancia

que ha sido razonable hasta que se ha invertido la situación en el plano social y económico.

Posteriormente, en la Sentencia Andrlé contra la República Checa, de 17 de febrero de 2011, se reiteran estos razonamientos. En este caso, sí se menciona el concepto “acción afirmativa” que es igual que “acción positiva”; el demandante alegaba que había sido discriminado por razón de sexo, pues se le denegaba una pensión por no haber cumplido el requisito de edad mínima para percibirla. En la legislación checa se establecían requisitos diferentes de edad en función de si las mujeres se habían dedicado al cuidado de los hijos. Y en este caso el demandante era el que se había ocupado de su cuidado, puesto que tenía la custodia de sus hijos. El Tribunal consideró que estas diferencias de trato de acuerdo con la legislación checa del año 1964 se basaban en circunstancias específicas de entonces. Era una medida para compensar la desigualdad existente en aquella época. La Sentencia reconoce que las circunstancias están cambiando en la actualidad y que el Gobierno se está adaptando a dicha situación. Por tanto considera que no hay violación del artículo 14 CEDH en combinación con el artículo 1 del Protocolo núm. 1 (derecho de propiedad).

A pesar de las sentencias comentadas, existe una escasa jurisprudencia en medidas de acción positiva en comparación con otros tribunales, tanto nacionales como supranacionales (TJUE). Y algunos autores como Radadic¹⁹⁵ consideran que estas dos últimas sentencias del TEDH no favorecen la incorporación de las mujeres al mundo laboral sino que las protegen a las mujeres en su tradicional papel del cuidado de hijos.

En conclusión, podemos decir que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de igualdad de género está basada fundamentalmente en la igualdad formal, aunque en los últimos tiempos se está acercando a enfoques sustantivos de igualdad.

¹⁹⁵ Radadic, I., “Gender equality Jurisprudence of European Court of Human Rights”, *The European Journal of International Law*, año 2008, num. 19.

Tradicionalmente se distinguía entre los conceptos igualdad formal e igualdad material. Las más recientes construcciones doctrinales; según Arnardóttir, distinguen tres tipos de igualdad: igualdad formal, modelos sustantivos de igualdad y modelo sustantivo de desventaja.

El primero no ha conseguido eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres. El segundo incide en la necesidad de establecer algunas diferencias de trato para conseguir la igualdad de hecho y el tercero se confunde con el segundo y se centra en un análisis de las relaciones de poder entre hombres y mujeres; aspira a igualdad de resultados y a la erradicación de prácticas y políticas que mantienen la desventaja.

Mientras que Arnardóttir¹⁹⁶ se muestra optimista en cuanto a los avances del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación a la igualdad de género, Radacic insiste en que la visión esencialmente formal de la justicia de Estrasburgo en lugar de avanzar en la consecución de la igualdad real entre hombres y mujeres, ha contribuido a perpetuar los roles y el papel tradicional de la mujer. En este sentido, es cierto que hay que distinguir a la hora de adoptar medidas de acción positiva entre las medidas que favorecen el acceso de la mujer al ámbito laboral y las medidas paternalistas y protectoras.

¹⁹⁶ Arnardóttir, O., "Non-discrimination in International and European Law: Towards Substantive Models", *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, year 2007, num. 25.

5. CONSECUENCIAS SOCIALES DE LAS MEDIDAS DE GESTIÓN DE LA CRISIS

5.1. Introducción

Las consecuencias sociales de la disciplina presupuestaria impuesta por el nuevo Derecho económico europeo surgido de Maastricht consistieron principalmente en privatizaciones y en la reestructuración de la legislación laboral, afectando de lleno a las políticas sociales.

La dinámica europea está fuertemente afectada por la globalización, los cambios tecnológicos y el envejecimiento demográfico y, recientemente, por la grave crisis económica-financiera. Todo ello, ha intensificado la competencia de los Estados europeos en los mercados mundiales, ha empeorado la situación de las finanzas públicas, ha reducido las tasas de crecimiento de las economías y ha agravado la problemática del desempleo. Las severas medidas anticrisis impuestas suponen un desafío para la solidaridad de los Estados miembros y han fomentado tendencias a la baja de los sistemas nacionales de protección social.

La inexistencia en la UE de una fuerte integración financiera¹⁹⁷ o interbancaria y la insuficiencia de mecanismos previstos en la Unión Europea, hizo que el estallido de la crisis económica y la quiebra económica de algunos países de la eurozona dispararan todas las alarmas y se adoptaran medidas extraordinarias o poco convencionales.

Se aprobaron nuevos mecanismos de gestión de crisis mediante normas ajenas al Derecho Comunitario, aunque estrechamente vinculadas con la UE, como el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria o el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de

¹⁹⁷ Noguera Fernández A., "Los nuevos instrumentos de Gobernanza económica europea y sus consecuencias sobre los derechos sociales en Grecia (periodo 2009-2015)". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 24. Julio-Diciembre de 2015, págs. 1-4.

Estabilidad (MEDE). Los países más afectados por la crisis, como Grecia o Portugal, han ido perdiendo capacidad de decisión frente a la UE, a la orden de agentes externos. Esto ha llevado a afectar negativamente a los estados del bienestar de los países rescatados.

Además, la legitimidad de estas medidas ha sido una cuestión ampliamente debatida por la posible vulneración de los derechos fundamentales recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

Finalmente, el TJUE ha primado estos mecanismos extraordinarios frente a la vulneración de los derechos fundamentales alegando la defensa del rescate de los países miembros que estaban atravesando dificultades, así como la continuidad del proyecto europeo. Como veremos más adelante el TJUE antepone la supervivencia de la libre competencia y la economía del mercado a los principios constitucionales de la UE. El TJUE fundamenta la garantía de los derechos de la UE en la primacía y eficacia del Derecho europeo sobre el nacional.

El MEDE ha solucionado en parte los problemas de la crisis, pero al mismo tiempo ha sido la causa de la pérdida de legitimidad del proyecto europeo. En este sentido cabe resaltar la importancia que ha tenido la sentencia Pringle, como veremos más adelante, la cual establece que los derechos fundamentales no se aplican como mecanismo de control a los Memorandums de entendimiento. Desde la perspectiva del Derecho Europeo, el derecho a la tutela judicial efectiva no puede oponerse al establecimiento del MEDE.

Los Memorandums de entendimiento han establecido condiciones económicas muy estrictas, duras y con enormes consecuencias sociales. De esto se ha hecho eco el Parlamento Europeo que ha elaborado un Informe sobre la investigación relativa al papel y las actividades de la Troika en relación

con los países de la zona euro sujetos a un programa. Como también se verá más adelante, el mencionado informe analiza las consecuencias de las medidas adoptadas y lamenta que hayan contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza en los países rescatados. Por otro lado, reconoce que se ha logrado evitar a corto plazo el impago de la deuda soberana, pero no a largo plazo. También se hace mención de la escasa responsabilidad democrática de la Troika y de que los memorándums no estén sujetos al cumplimiento de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

Toda la experiencia vivida con el estallido de la crisis económica nos indica que la supervivencia del modelo social europeo requerirá el reforzamiento de su base jurídica a nivel de la Unión Europea pero también cambios y revisiones del modelo con vistas a configurar sistemas sociales y laborales social y económicamente eficientes que permitieran enfrentarse con éxito a los actuales y futuros desafíos económicos y financieros.

5.2. Medidas de gestión de la crisis

Las medidas de gestión de la crisis de deuda soberana son las que conocemos vulgarmente como “rescates”¹⁹⁸ y consisten fundamentalmente en otorgar recursos financieros a aquellos Estados miembros de la Eurozona que no pueden acudir al mercado para financiarse.

En las distintas etapas de la crisis ha habido modelos diferentes: primero en 2010, se puso en marcha un sistema de préstamos bilaterales coordinados de los Estados del euro a Grecia. A continuación, cuando fue preciso asistir a más Estados, se crearon dos fondos europeos de emergencia: uno garantizado por fondos de los Estados miembros –la Facilidad Europea de Estabilización

¹⁹⁸ Guinea Llorente, M., “El Proyecto europeo, logros y fracturas: qué Europa tenemos, qué Europa queremos”. Año 2015, pertenece al Libro *Impacto de la crisis en el proyecto europeo*. Fundación Seminario de Investigación para la paz, págs. 40-42.

Financiera; y otro reunido a través de bonos garantizados por el presupuesto comunitario –el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera-.

Los dos modelos de préstamos siguieron unas pautas comunes caracterizadas por la condicionalidad y la asociación del Fondo Monetario Internacional, que también contribuía con fondos. La primera de estas pautas, la condicionalidad, a cambio de los fondos de los países asistidos se comprometen a realizar una serie de reformas de sus estructuras económicas internas con el fin de recuperar la competitividad económica y estar, en un futuro cercano en condiciones de devolver los préstamos recibidos. Esta condicionalidad se establece a través de la negociación de los memorándum de entendimiento, verdaderos tratados internacionales cuyo cumplimiento es verificado por la Troika, compuesta por representantes de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional.

Posteriormente, en el año 2011 se decidió consolidar los “rescates” a través de la creación de un instrumento permanente destinado a asistir a los Estados que vieran amenazada su financiación en los mercados internacionales o tuvieran que desarrollar costosas reestructuraciones de su sector financiero. Se creó así el Mecanismo Europeo de Estabilización (MEDE), que es un organismo internacional financiado con fondos de los Estados euro y cuya misión será proveer de financiación a los Estados en problemas. La asistencia del MEDE sigue las mismas pautas de los rescates anteriores negociados a través de los memorándums de entendimiento supervisados por la Troika.

El artículo 136 TFUE¹⁹⁹ permite a los Estados crear un mecanismo alternativo de financiación para salvaguardar la Zona Euro en su conjunto y siempre bajo estrictas condiciones macroeconómicas. Estas estrictas

¹⁹⁹ Aguilar Calahorra, A., “La posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación a las medidas adoptadas ante la crisis económica” en Balaguer Callejón, F., Azpitarte Sánchez, M., Guillen López, E., Sánchez Barrilao, J. F., *El Impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, año 2015, Pamplona. Thomson Reuters Aranzadi. Págs. 144-146.

condiciones suponen que cuando un Estado requiera de un sistema de financiación alternativo al de los mercados privados de deuda, éste tendrá que firmar un compromiso internacional denominado “memorándum de entendimiento” en el que se establecerán en todo momento la ayuda financiera. Estas condiciones del MEDE tienen la misma finalidad que las prohibiciones de financiación privilegiada y de corresponsabilidad financiera: fomentar una política presupuestaria sana y responsable por parte de los Estados. Por tanto, la ayuda financiera, al quedar condicionada, no permite a los Estados relajar su política presupuestaria siendo compatible con las prohibiciones del Tratado.

5.3. Legitimidad de los nuevos mecanismos

En opinión de la Abogada General, la Sra. Kokott, de 26 de octubre de 2012, en el caso *Thomas Pringle contra Government of Ireland*²⁰⁰: “Europa sufre una crisis de deuda soberana. Para superarla, la Unión y los Estados miembros recurren a medidas en parte *poco convencionales*”. El uso de este último concepto como eufemismo pone de manifiesto que la Abogada es plenamente consciente de que los mecanismos usados para la adopción del MEDE presentan problemas en cuanto a su estricta adecuación a los procedimientos legalmente establecidos en el Derecho de la UE. Sin embargo, su creencia en que la legitimidad de estas medidas no está en el procedimiento sino en la necesidad la llevan a realizar una interpretación forzada para salvar la “constitucionalidad” del MEDE.

La cuestión sobre la legitimidad de las medidas en el marco europeo, ha sido una cuestión ampliamente discutida:

²⁰⁰ Noguera Fernández, A., “El Derecho económico contra el Derecho constitucional: Los mecanismos de gobernanza económica europea”. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, vol. 23; año 2015, páginas 89-106.

La primera posición (LODGE²⁰¹; RUBIO NUÑEZ Y MARTINEZ SIERRA²⁰²) ha defendido lo que se ha llamado “legitimidad de origen”, partiendo de afirmar que lo que legitima un sistema institucional son sus atributos de origen. En este sentido, el proceso de integración europea debió construirse a partir de los dos elementos tradicionales de legitimidad que rigen los Estados constitucionales: la representación democrática y la garantía de los derechos.

La segunda posición (ANDERSEN Y ELIASSEN²⁰³; SMITH²⁰⁴ Y NODAT²⁰⁵) ha defendido lo que se llamaba la “legitimidad de ejercicio”. En este sentido, se entiende que un sistema institucional y de normas debe legitimarse por sus resultados, su eficacia y su efectividad y no por sus atributos más o menos democráticos, procedimentales o garantistas.

En el caso de las medidas que adoptan los nuevos mecanismos de gobernanza económica, en base a su supuesta efectividad para rescatar a unos Estados con fuertes dificultades económicas se presenta como fuente prioritaria de su legitimidad. Esto se corresponde con la segunda posición antes referida.

En relación con el rescate a Grecia, la aprobación del Memorandum I por el Parlamento griego causó una fuerte polémica por el posible carácter inconstitucional del procedimiento de aprobación. Existen dos posturas que afirman el carácter inconstitucional del procedimiento de aprobación del memorándum.

²⁰¹ Lodge, J., “Legitimidad democrática y el Parlamento Europeo”, *Revista de Estudios Políticos* Nº 90, año 1995.

²⁰² Rubio Núñez, R. y Martínez Sierra, J.M., “La reformar institucional de la Unión Europea: el cambio de la legitimidad en Europa”, *Debates Constitucionales*, Nº1, año 1999.

²⁰³ Andersen, S.S. y Eliassen, K.A. (eds.), “The EU: How democratic is it?” *Sage Publications*. Year 1996.

²⁰⁴ Smith E., *National Parliaments as cornerstone in European integration*, Kluwe Law, year 1996.

²⁰⁵ Nodat, N., “Social progress holds the key to the EU’s popularity” en *How much popular support is there for the EU?* Phillip Morris Institute for Public Policy Research, year 1997.

Una primera postura, afirma que el memorándum tiene una naturaleza jurídica “paraconstitucional”, y por tanto, lo que se está produciendo es una reforma de la Constitución que debería haberse adoptado de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 110 del texto constitucional y no como una ley ordinaria. Esta es una posición que se ha plasmado a nivel teórico pero no se ha plasmado en ningún tipo de impugnación judicial.

Una segunda postura, afirma que el memorándum tiene una naturaleza jurídica de tratado o acuerdo internacional, lo que haría que su procedimiento de aprobación hubiera vulnerado abiertamente los artículos 28.2 de la Constitución griega, así como también, los artículos 28.3 y 36 de la misma.

El artículo 28.2 de la Constitución establece que: “con el objeto de servir a un interés nacional importante y de promover la colaboración con otros Estados, será posible atribuir por vía de tratado o acuerdo internacional, competencias previstas por la Constitución a los órganos de organizaciones internacionales. Para la ratificación del tratado o del acuerdo será precisa una ley aprobada por la mayoría de tres quintos del número total de diputados”. Podría afirmarse que el memorándum de entendimiento constituye un convenio internacional entre Grecia y la Troika, y que el proyecto de ley presentado en el Parlamento es una ratificación del mismo. Además, también podría decirse que éste transfiere competencias que, tradicionalmente, han sido ejercidas por las instituciones griegas a órganos internacionales, más allá de aquellas competencias que ya habían sido conferidas a la UE. En consecuencia, la ley debería haberse aprobado, de acuerdo con el artículo 28.2 de la Constitución, con una mayoría de 180 votos que no obtuvo.

Sin embargo, Ley 3845/2010 sobre Medidas para la implementación de un mecanismo de apoyo a la economía de Grecia por parte de los Estados miembros de la zona euro y el Fondo Monetario Internacional fue presentada al Parlamento por el procedimiento de urgencia del artículo 76.4 de la Constitución griega, siendo aprobado por una mayoría de 172 votos.

Por otro lado, la Constitución griega establece en el párrafo tercero del artículo 28 lo siguiente, “Grecia procederá libremente, por medio de una ley aprobada con la mayoría absoluta del número total de diputados, a efectuar restricciones en el ejercicio de la soberanía nacional en la medida en que tal restricción esté impuesta por un interés nacional importante, no lesione los derechos del hombre, ni los fundamentos del régimen democrático y sea realizada bajo la base del principio de igualdad y bajo la condición de reciprocidad”; y en el párrafo segundo del artículo 36, se establece: “Los tratados de comercio, así como aquellos que, se ocupan de la imposición, la cooperación económica o la participación en las organizaciones o uniones internacionales y todos aquellos que supongan concesiones que según otros preceptos de la Constitución precisen de una regulación legislativa o que establezcan cargas individuales para los griegos, no producirán efecto salvo después de haber sido ratificados por una ley formal”. Teniendo en cuenta que el Memorándum supone una limitación clara de la soberanía nacional y cae dentro de las categorías de los convenios mencionados en el artículo 36.2 de la Constitución y que supone cargas sobre los griegos de forma individual, su aprobación hubiera debido adoptar la forma de ley, y no de apéndices de una ley.

Ante este supuesto incumplimiento de la Constitución, en el procedimiento de ratificación interna de los memorándums, diferentes organizaciones como el Colegio de Abogado de Atenas, el Sindicato de empleados del sector público, el Sindicato de periodistas, etc., realizaron en julio de 2010, una petición al Consejo de Estado griego (Tribunal Supremo Administrativo de Grecia) de anulación de actos de las autoridades administrativas emitidas con la autorización de la Ley 3845/2010. Entre los motivos alegados para la anulación se afirmó tanto la inconstitucionalidad de esta ley como el incumplimiento de las normas de procedimiento.

Sin embargo, el Consejo de Estado, en su Dictamen 668/2012, rechazó la solicitud manifestando que ni el memorándum de entendimiento constituye un convenio internacional ni la ley 3845/2010 es una ratificación del mismo. Asimismo, señaló que aunque el memorándum fuera diseñado en colaboración con el BCE, el FMI y la Comisión Europea, y con independencia de las obligaciones a las que Grecia se comprometió frente al resto de Estados miembros de la zona euro, la naturaleza jurídica del memorándum es la de un Programa de gobierno que establece los objetivos de política general, así como los medios a utilizar y los plazos previstos para su realización. Así, el memorándum debe entenderse necesariamente de manera indisoluble al Acuerdo de Servicio de Préstamo, siendo un mecanismo de ejecución del mismo, no un tratado, y por tanto no entraría dentro del ámbito de aplicación del artículo 28.2 de la Constitución, que se refiere a los tratados o acuerdos internacionales. Este argumento vendría reforzado por el hecho de que la Ley 3845/2010 se refiere al memorándum, como un Plan programa, no como un tratado al que ratifica.

Además, el memorándum no reconoce competencias a los órganos internacionales ni tampoco tiene aplicabilidad directa, puesto que para que las políticas allí establecidas puedan ser materializadas se requieren actos legislativos emitidos por los órganos competentes del Estado griego, de conformidad con la Constitución, de lo cual se derivaría que no hay ninguna restricción a la soberanía nacional y, por tanto, tampoco entraría dentro del ámbito del artículo 28.3 de la Constitución.

Finalmente, el Consejo señaló que otro de los elementos que demuestran que no se trata de un Acuerdo internacional es el hecho de que no existen obligaciones recíprocas entre las partes puesto que el memorándum no es un texto jurídico vinculante, ni hay ningún medio ni sanciones legales para que Grecia se vea obligada a cumplir lo establecido en el memorándum.

Por todo lo anterior, el Consejo de Estado de Grecia desestimó las demandas de inconstitucionalidad de la Ley 3845/2010, al considerar que ni el memorándum es un tratado internacional ni se produce transferencia de competencias a órganos supranacionales, ni restricción de la soberanía nacional. Sin embargo, esta decisión del Consejo de Estado tiene muchos aspectos cuestionables, como veremos a continuación.

En primer lugar, se debe decidir sobre la naturaleza jurídica de los Memorándums, si se deben considerar o no como un Tratado internacional. Según la doctrina establecida por autores como FISCHER-LESCANO²⁰⁶, FITZMAURICE²⁰⁷ o KLABBERS²⁰⁸, los Memorándums sí tienen la naturaleza jurídica de los tratados o convenios internacionales por diversas razones.

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 216.1 TFUE, la UE tiene capacidad para celebrar acuerdos internacionales en el sentido del artículo 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Por tanto, es plenamente posible la firma de un tratado internacional entre la Comisión Europea y un Estado miembro, ya que ambos son sujetos con personalidad jurídica internacional. En segundo lugar, aunque el memorándum no se aprobó por la vía tradicional de ratificación de los tratados sino que se incorporó como un anexo de una ley ordinaria aprobada en el Parlamento griego, el hecho de que un documento internacional constituya un tratado en virtud del derecho internacional no depende del procedimiento de ratificación sino de las circunstancias (FISCHER-LESCANO²⁰⁹). Así se puede afirmar que dado que los tratados pueden ser implícitos, su carácter de tratado no depende de su ratificación. De hecho, los sujetos del derecho internacional son libres de decidir cómo desean expresar su consentimiento para obligarse a su tratado,

²⁰⁶ Fischer-Lescano, A., "Competencies of the Troika. Legal limitations of the Institutions of the EU" en I. Schoemann, et al. (Ed.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Hard, Oxford. Year 2016.

²⁰⁷ Fitzmaurice, M. "Expression of consent to be bound by a Treaty as developed in certain environmental treaties" in Klabbbers, J. and Lefeber, R., *Essay on the law of treaties, a collection of essays in honour of Bert Vierdag*, The Hague, Martinus, Nijhoff, 1998.

²⁰⁸ Klabbbers, J., *The Concept of Treaty in International Law*, The Hague, Boston, year 1996.

²⁰⁹ Fischer-Lescano, A., "Competencies of the Troika. Legal limitations of the Institutions of the EU", year 2016, *op.cit.*, pág. 12.

así lo indica el artículo 11 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Lo fundamental a la hora de determinar el estatus de un Tratado internacional son las circunstancias y el contenido del documento. La manera como se titule el documento (Tratado, Convención, Memorándum, etc.) puede ser un indicador a favor o en contra de su clasificación como un tratado, pero el factor decisivo es si el contenido del acuerdo indica claramente que los sujetos internacionales firmantes prestan su consentimiento para quedar legalmente obligados por el mismo.

En este caso, aunque los sujetos firmante hayan optado por la forma de un Memorándum con la intención de excluir los efectos vinculantes conforme al derecho internacional, la doctrina (KLABBERS)²¹⁰ y la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia ha determinado que los documentos de derecho internacional generan efectos legales independientemente de la voluntad de sus firmantes de cualificarlos o no como tales. Además, aunque en el plano teórico no se llegara a aceptar que los Memorándums generan obligaciones contractuales, en la práctica el hecho de desembolsar dinero por una de las partes se hace previa comprobación del cumplimiento de las condiciones establecidas, con lo cual se puede afirmar que en la práctica, existe un efecto obligatorio, de ahí que se pueda afirmar que el memorándum tiene la naturaleza jurídica de un Tratado internacional. Por todo ello, el proceso de aprobación del Memorandum I griego habría vulnerado el artículo 28.2 de la Constitución griega.

A pesar de lo expresado por el Consejo de Estado, podemos concluir que el memorándum I de Grecia implicó una limitación de la soberanía nacional. Se considera que los Estados transfieren a la Comisión competencias que van mucho más allá de las que ésta tiene en el marco de los tratados de la UE. El Tribunal de Justicia ha manifestado esta opinión en el párrafo 161 de la Sentencia Pringle, de 27 de noviembre de 2012²¹¹, cuando afirma “las

²¹⁰ Klabbers, J., *The Concept of Treaty in International Law*, year 1996, *op.cit.*

²¹¹ Noguera Fernandez, A., “El Derecho económico contra el Derecho constitucional: Los mecanismos de gobernanza económica europea”. Año 2015, *op.cit.*, páginas 97-98.

actividades ejercidas por esas dos instituciones –Comisión Europea y Banco Central Europeo (BCE)- en el marco del mismo Tratado sólo vinculan al MEDE” Es decir, las instituciones de la UE al comprometerse con el MEDE adquieren compromisos legales diferentes de los que tienen establecidos en virtud de la ley de la UE. En consecuencia, se considera que través de memorándums se transfieren competencias constitucionales a la Comisión que van mucho más allá de las conferidas a esta institución por el Derecho de la UE, vulnerándose por tanto los artículos 28.3 y 36 de la Constitución en el proceso de aprobación del Memorándum.

5.4. Garantía de los derechos fundamentales

Con base en todo lo anteriormente expuesto se puede constatar la deriva de los derechos fundamentales de la Unión en meros derechos garantes del mercado. Realmente, han sido las necesidades económicas y el ritmo de la construcción del mercado interior los criterios que han marcado las pautas del proceso de integración y del Derecho europeo²¹². Se ha creado una estructura jurisdiccional tendente a la regulación de la economía de mercado abierta y la libre competencia en el territorio de la UE, quedando la construcción de un espacio constitucional en un plano meramente auxiliar del objetivo económico principal.

El Tribunal de Justicia, en plena crisis del Euro, parece que antepone la supervivencia de la libre competencia y la economía de mercado incluso a los propios principios del “rule of law”, la propia Comunidad de Derecho.

Sin embargo, fue el propio TJUE quien a través de una jurisprudencia creativa y constante construyó el principio de garantía de los derechos

²¹² A lo largo de este apartado véase: Aguilar Calahorra, A., "La posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación a las medidas adoptadas ante la crisis económica", año 2015, *op.cit.*, págs. 134-140.

fundamentales de la Unión Europea. Desde las posiciones del TJUE se ha construido en Europa una Unión de Derechos fundamentales con procedimientos de garantía a escala supranacional, que culminó con la entrada en vigor de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa (art. 6.1 TUE). Pero observar los derechos fundamentales de Europa desde la base de la primacía conlleva una desactivación de su valor, pues podría tener como resultado en caso de conflicto entre éstos y el Derecho europeo o el nacional, el contenido de los derechos de la Carta se ponderase no ya sobre la base de otros derechos fundamentales y con la finalidad de sustanciar sus contenido y límites, sino desde el mero objetivo de prevalecer las reglas europeas sobre las disposiciones constitucionales nacionales.

En los últimos años el TJUE parece insistir sobre la fundamentación de los derechos en la Unión: la garantía de los derechos como principios generales de la Unión y la propia CDFUE tienen la finalidad de proteger la aplicación uniforme del Derecho europeo, y no necesariamente a los ciudadanos. Así se ha expuesto recientemente en varios asuntos como el caso *Melloni*, en el que el TJUE afirma que el nivel de garantía de los derechos fundamentales de los Estados no puede afectar “al nivel de protección previsto por la Carta, según su interpretación por el Tribunal de Justicia, ni a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión”. Y en esta misma línea se manifestaba el asunto Julián Hernández (C-198/13).

El TJUE fundamenta la garantía de los derechos en la UE en la primacía y eficacia del Derecho europeo sobre el nacional. Apartándose de toda consideración de los derechos desde el prisma del reconocimiento de la dignidad humana como fundamento objetivo del sistema jurídico o desde la simple protección de la parte más débil.

Por otro lado, las sentencias Viking, Laval y Rüffert han permitido al TJUE resolver conflictos entre libertades fundamentales y derechos sociales, mediante un test de proporcionalidad en el que han pesado más los

argumentos basados en la libertad de mercado “altamente competitiva” que aquellos basados, como se pregona en los Tratados, en el fomento de la “justicia la protección sociales” o la “cohesión social”.

Esta es la aplicación del “Derecho” que se realiza en los últimos tiempos; siendo la primacía del Derecho europeo, la primacía de las libertades del mercado, y esta idea no escapa ni tan siquiera cuando los Estados han tratado de acercarse a la concepción de los derechos desde parámetros puros como la “dignidad humana”.

El TJUE considera que el único fundamento de la aplicación de los derechos fundamentales es la primacía, y no principios universales como el de la dignidad humana que sí fundamentan la aparición de otros sistemas de protección de Derechos como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Cuando los Tribunales constitucionales de los Estados han tratado de discernir el contenido de los derechos de la Carta y sus límites en el ámbito europeo aferrándose a las interpretaciones resultantes del CEDH y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) la respuesta del TJUE ha sido tajante: el CEDH no tiene primacía, y no puede desaplicarse una norma nacional en base al Convenio, sino en base al principio de primacía del Derecho europeo.

Por todo lo anterior, se podría decir que los derechos fundamentales de la Unión Europea valen en la medida en que no interfieran en una economía de mercado libre fundada sobre la libre competencia.

El TJUE ha permitido el encaje comunitario del MEDE en una situación en la que estaba precisamente en juego la integración europea. Por tanto, desde una postura integracionista y proeuropea, el TJUE ha jugado un papel muy importante. Aunque el MEDE ha solucionado en parte los problemas de la crisis de deuda soberana en algunos Estados, ha sido la causa principal de la reciente pérdida de legitimidad de la Unión y de las razonables críticas ciudadanas sobre el proceso de la integración. Asimismo, hay críticas sobre los

efectos negativos de los MOU sobre los derechos de los ciudadanos y las políticas sociales de los Estados.

Por tanto, debemos hacernos la siguiente reflexión²¹³ ¿Qué instrumentos de control existen para prevenir una vulneración del Derecho de la UE? ¿Cómo garantizamos que la actuación de los Estados y las Instituciones se ajuste a los derechos fundamentales?

A continuación, se realizará un análisis de las funciones que el MEDE atribuye al propio TJUE. El Tratado MEDE establece en su artículo 37 que las controversias entre Estados se resolverán a través del Consejo de Gobernadores que dirige el mecanismo de estabilidad. El recurso frente a la decisión de este órgano se someterá al TJUE en virtud, directamente, del artículo 273 del TFUE.

En este sentido cabe señalar la importancia del asunto Pringle²¹⁴. Thomas Pringle, diputado del Parlamento irlandés, trata de impugnar la ratificación por Irlanda del MEDE ante los órganos jurisdiccionales internos. El Tribunal Supremo irlandés, ante las dudas suscitadas por el demandante sobre la validez e interpretación de disposiciones de Derecho europeo, decidió suspender el procedimiento principal y evaluar una doble cuestión prejudicial al TJ. Lo que se plantea en el asunto es la validez de la reforma del TFUE que consagra la posibilidad de los Estados miembros de establecer el MEDE. También se plantean cuestiones constitucionales. Por un lado, se está preguntando sobre el principio de división de poderes establecido a través de la atribución competencial de los Estados a la UE. Por otro lado, se plantean principios esenciales de la constitución material europea (tutela judicial efectiva, Estado de Derecho y derechos fundamentales).

²¹³ Aguilar Calahorra, A., "La posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación a las medidas adoptadas ante la crisis económica" año 2015, *op.cit.*, Págs. 149-151.

²¹⁴ Aguilar Calahorra, A., "La Decisión *Pringle* en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea". *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 2014, págs. 344-346.

La Sentencia Pringle es fundamental para entender la evolución futura de la estructura económica de la Unión, pero también para reflexionar sobre la ordenación del poder y la garantía de los derechos en clave constitucional. Dos son las ideas que podemos sacar de la competencia en materia de reforma simplificada del TJ. La primera: el TJUE vuelve a actuar en garantía del Derecho con mayúsculas, no sólo del Derecho europeo, sino expandiendo su revisión al MEDE. La segunda, el TJUE deja claro que el artículo 136 TFUE que permite la ratificación del Mecanismo de Estabilidad por los Estados miembros del Euro, no puede en ningún caso significar, pese a ser un instrumento internacional *ad hoc*, que los Estados miembros dejen de estar sujetos a las obligaciones derivadas del Derecho europeo.

La sentencia Pringle²¹⁵ establece “un litigio ligado a la interpretación o la aplicación del Tratado MEDE también puede tener por objeto la interpretación o la aplicación de las disposiciones del Derecho de la Unión. En efecto, en virtud del artículo 13, apartado 3, de ese Tratado, el Memorándum de Entendimiento que se negocia con el Estado miembro solicitante de un apoyo a la estabilidad debe ser plenamente compatible con el Derecho de la Unión y en particular con las medidas adoptadas por la Unión en el ámbito de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. Por tanto, al menos en parte, las condiciones a las que se somete la concesión de tal apoyo a un Estado miembro serán determinadas por el Derecho de la Unión”.

De esto se deduce que el TJUE en la interpretación del MEDE y la resolución de controversias entre Estados, aplicará el Derecho de la UE. Esta puerta abre la posibilidad de control de los Memorandums de Entendimiento del MEDE, de las políticas macroeconómicas impuestas a cambio de asistencia financiera, que son las que en buena parte están incidiendo directamente en la vida de los ciudadanos en momentos de crisis.

²¹⁵ STJUE de 27 de noviembre de 2012 (Sentencia Pringle), ECLI:EU:C:2012:756 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130381&pág.eIndex=0&doctan g=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=710271>.

Según Aguilar Calahorro, si a primera vista esto parece un triunfo de la Comunidad de Derecho en aplicación del MEDE, inmediatamente constatamos algunos extremos de la Sentencia que limitan las posibilidades de control jurisdiccional de los mecanismos. En primer lugar, los sujetos activos y pasivos legitimados para intervenir en el procedimiento jurisdiccional del TJUE de control de los Memorándums son las partes contratantes: exclusivamente los Estados miembros de la zona euro. Y en segundo lugar, los derechos fundamentales de la Unión, es decir, la CDFUE, no se aplica como parámetro de control de validez de los Memorándums de entendimiento.

El Tribunal de Justicia es categórico: “conforme al artículo 51, apartado 1, de la Carta, las disposiciones de ésta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. En virtud del apartado segundo de ese mismo artículo, la Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados”. Por tanto, desde la perspectiva del Derecho europeo, los derechos fundamentales no pueden oponerse ni al establecimiento del MEDE ni a las estrictas condiciones macroeconómicas. Como el propio Parlamento británico ha señalado, la UE subraya primero las virtudes del Estado de Derecho, pero luego no lo aplica en la práctica²¹⁶.

En este sentido, los Estados que actúan en el marco del Tratado MEDE²¹⁷, no aplican el Derecho de la Unión, y, por tanto, no se encuentran vinculados por la Carta. Desde la perspectiva del Derecho Europeo, el derecho a la tutela judicial efectiva no puede oponerse al establecimiento del MEDE.

²¹⁶ Ver el Informe de la Cámara de los Comunes sobre la ratificación del TCEG, European Scrutiny Committee-Sixty-Second Report Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the eurozone and the rule of law, Cámara de los Comunes, 27 de marzo de 2012.

²¹⁷ Aguilar Calahorro, A., “La Decisión Pringle en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea”. Año 2014. *Op cit.*, págs. 364-366.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea no es parámetro de control de la actuación de los Estados en el ámbito del MEDE, ni de los Memorándum de entendimiento en el que se establecen los ajustes macroeconómicos exigidos a los Estados a cambio de una financiación de su deuda.

Las críticas a la posición del TJUE, junto al resto de Instituciones de la UE, tiene su razón de ser, pues el MEDE da muestras de un retroceso en el proyecto supranacional de Europa como “Ordenamiento distinto al Derecho internacional” y deja a los ciudadanos a la intemperie.

Cabe destacar tres ideas de la lógica seguida por el TJUE en esta sentencia:

La primera, se refiere a que la posición del Abogado General y del TJUE tienen su fundamento coyuntural en la crisis del euro, el símbolo de la integración. De lo que se trataba en el momento *Pringle* era de salvar a toda costa la crisis de deuda soberana que asolaba el sur de la Unión, acelerando los procedimientos, a nivel internacional, que durante años no se habían creado ni integrado por la vía comunitaria.

La segunda idea se basa en que aunque el TJUE declarase la invalidez de la Decisión de reforma del TFUE nada impediría la firma del MEDE a los Estados miembros, pues en el momento de dictarse sentencia ya había sido ratificado por varios Estados. Así mejor un mecanismo medio controlado que una renuncia absoluta a la vinculación del MEDE a los parámetros de la integración.

Y la tercera, el debate jurisdiccional sobre el proyecto europeo, ahora, se mantiene exclusivamente en la esfera de la ordenación del poder, en la distribución de competencias, dejando a un lado el otro pilar del constitucionalismo: la garantía de derechos. El TJUE analiza minuciosamente y

de manera flexible la distribución de poder realizada en los Tratados entre los Estados y la Unión, pero resuelve la cuestión de la garantía de los derechos (de la CDFUE) de manera sumaria reafirmando de forma literal y rígida las cláusulas horizontales de la Carta. El TJ, en momentos de crisis económica, parece olvidar su labor pretoriana de desarrollo de los derechos fundamentales en el proyecto de integración, su incorporación de los ciudadanos al Derecho supranacional como sujetos de derecho.

También caber recordar la línea esencial seguida por el TJUE en Pringle: el MEDE no puede suponer un menoscabo para las demás obligaciones impuestas a los Estados por la UE. En opinión del TJ, el MEDE es compatible con los Tratados gracias a que las ayudas financieras se supeditan al cumplimiento de “estrictas condiciones” de naturaleza macroeconómica. Estas condiciones cumplen precisamente la función de garantizar el respeto al Derecho de la Unión, incluidas las medidas adoptadas por la Unión en el marco de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros.

Si analizamos con detenimiento los términos de esta última parte de la sentencia tenemos motivos para seguir encontrando un resquicio jurisdiccional por el que los derechos de los ciudadanos permitan limitar el poder de los Gobiernos Nacionales cuando actúan en el MEDE y los Memorandos.

Otro asunto importante es el papel que deben asumir las instituciones como por ejemplo la Comisión Europea. Es decir, si la actuación de la Comisión Europea en la supervisión y firma del MOU suponía una garantía para el TJUE de la compatibilidad entre el MEDE y el Derecho europeo. Una lectura pormenorizada del artículo 53 de la CDFUE nos llevaría a pensar que la Comisión Europea no se encuentra exenta de la Carta de los Derechos Fundamentales. Los MOU se encuentran sujetos al control de su compatibilidad de los derechos fundamentales porque son precisamente estipulados por las Instituciones europeas siempre sujetas a la Carta.

De modo que al ser el Memorandum producto de la supervisión y el impulso de la Comisión, dado que el BCE también se encontraba implicado, la aprobación de las condiciones estrictas establecidas en los Memorandum y la actuación de la Comisión quedaban sujetas al control de conformidad con la CDFUE por el TJ. En este contexto cabe citar la sentencia del caso *Fialtor*. En relación al Memorandum que se firmó con Chipre, se instaba a este país a establecer impuestos sobre depósitos bancarios. Dos bancos, a través de un Decreto fueron recapitalizados mediante los depósitos de particulares no asegurados por ley chipriota (aquellos superiores a 100.000 euros). En este litigio una empresa que perdió parte de sus depósitos bancarios como consecuencias de estas medidas planteo un recurso por daños extracontractuales a las Instituciones de la Unión. Recurrió las actuaciones del BCE y la Comisión como partes del MEDE (art. 13) y responsables directos de la redacción del Memorandum. Concretamente, el particular solicitó o bien una compensación económica o bien medidas cautelares frente a la reestructuración de fondos bancarios, invocando una clara vulneración del derecho a la propiedad del artículo 17 CDFUE. Es decir invocó ante el TJUE la incompatibilidad entre el MOU y la Carta de los Derechos fundamentales de la UE.

La respuesta del TJUE a éste y al resto de litigios fue desalentadora. El TJUE inadmitió las demanda mediante auto de noviembre de 2014, considerando que la conducta no es imputable a la Comisión, ni a ninguna institución de la UE., y citando al caso *Pringle*, las competencias de la Comisión y del BCE en el marco del MEDE no otorgan ningún poder de decisión propio a estas instituciones sino que las medidas y los Memorandum son responsabilidad exclusiva del MEDE, organismo internacional exento del cumplimiento de la Carta. De modo que la contradicción es patente, en la teoría se dice una cosa (artículo 53 de la CDFUE), pero en la práctica se hace otra.

El TJUE está utilizando la doctrina *Pringle* como cita recurrente en sus sentencias para determinar la inaplicación de la Carta de Derechos

Fundamentales de la Unión Europea. En el caso de los MOU y los mecanismos de financiación el TJUE exime de responsabilidad a las Instituciones y omite su control de conformidad de los actos de las instituciones con la CDFUE.

Como conclusión podemos decir que el TJUE ha jugado un papel decisivo a la hora de amparar al MEDE. Se ha erigido en supremo garante de los límites materiales a la reforma de los Tratados y en sumo interprete del Tratado MEDE. Ha marcado límites en el ámbito competencial de la Unión distinguiendo entre la política económica y monetaria, y ha flexibilizado al máximo las prohibiciones expresas en el marco de las políticas económicas de los Estados para encajar en el Derecho originario el nuevo art. 136 TFUE y los mecanismos de financiación del MEDE.

Por un lado podemos decir, que gracias a estos mecanismos de financiación, la crisis del euro ha podido combatirse, y que parte de la doctrina ha apoyado las medidas adoptadas pues se trataba no sólo de salvar al Euro, sino de salvar el proyecto de integración europea. Pero por otro, el TJUE ha hecho una dejación de funciones en el control del ejercicio del poder supranacional de las Instituciones, concediendo plena inmunidad a la Comisión y el BCE en la redacción y supervisión de los Memorándum de entendimiento. Ha omitido cualquier cuestión relativa a la fiscalización de las actuaciones de las instituciones y los Estados en relación con los derechos fundamentales.

Coincidiendo con Aguilar Calahorra, el TJUE debería controlar más la actuación de las instituciones europeas en el marco de los mecanismos de financiación y de rescate.

El Derecho europeo no ha configurado aun un verdadero espacio de democracia constitucional a nivel supranacional. Sin embargo, el éxito del proceso de integración pasará inevitablemente por un desarrollo de los mecanismos de democracia constitucional a nivel interno de la UE, así como de una reflexión profunda sobre la legitimidad de su Derecho.

5.5. El Comité Europeo de Derechos Sociales. Decisiones relevantes.

El marco político-estatal de realización de los derechos prestacionales (Estado social) requiere de un procura asistencial²¹⁸ que se haya en tensión con el modelo económico-estatal de favorecimiento del libre mercado (economía capitalista). De igual modo existe una tensa interacción entre los dictados de la Europa social y los imperativos de la Europa de los mercaderes, que se ha saldado con una correlación desigual de fuerzas sociales y de fuerzas económicas en detrimento de las primeras.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya puso de manifiesto esa desigualdad²¹⁹, que tal vez podía suavizarse tras la irrupción del calificativo “social” en el modelo económico (“economía social de mercado”) de la Unión con la vigencia del Tratado de Lisboa y la asunción como instrumento vinculante de la Carta de los Derechos Fundamentales y, con ella, de un importante bloque de derechos sociales elaborado inspirándose en la Carta Social Europea (CSE) del Consejo de Europa.

Todo progreso socio-económico como el que pretendió dar la Carta de Turín de 1961 implica tener en cuenta una serie de factores básicos; en primer lugar, ese progreso conlleva una serie de gastos adicionales que han de soportar el Estado o los empresarios; esa carga financiera se traduce en un aumento de coste y de los precios de los bienes producidos en el país que pretende llevar a cabo ese avance social; y en tercer término, ese país se expone al riesgo de ver debilitado su comercio internacional si no convence a los otros países para que realicen un progreso social similar, lo que en

²¹⁸ Jimena Quesada, L., “Gasto público y exigibilidad de los derechos sociales en tiempos de crisis”. Revista, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, ISSN-e 1699-7026, Nº. 8, año 2013 (Ejemplar dedicado a: Los derechos sociales ante la crisis económica), págs. 19-37.

²¹⁹ Véase la STJUE Viking (de 11 de diciembre de 2007, asunto C-438/05); la STJUE Laval (del 18 de diciembre de 2007, asunto C-341/05); la STJUE Rüffert (de 3 de abril de 2008, asunto C-346/06) y la STJUE Comisión c. Luxemburgo, de 19 de junio de 2008, asunto C-319/06)

definitiva acarrea una concertación internacional en un mundo cada vez más globalizado.

Este es el trasfondo en el que se mueven propuestas recientes a escala europea como la de reducir la jornada laboral a las treinta cinco horas semanales, las cuales no han sido objeto de unanimidad por parte de todos los Estados ante el citado riesgo de perder competitividad. En la práctica, algunos países que han implementado esa medida han experimentado un retroceso que ha sido examinado bajo la óptica del principio de progresividad o no regresión en materia de derechos sociales.

El Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) es el órgano de máxima instancia de garantía de la CSE. Las medidas anticrisis de reducción de salario y de otras condiciones laborales y prestacionales han sido sometidas al examen del CEDS en relación con Grecia. Así en el año 2012 se adoptaron por el CEDS las dos primeras decisiones de fondo que abordaron frontalmente la problemática de las medidas anticrisis de austeridad y flexibilidad del mercado de trabajo adoptadas bajo imposición de la Unión Europea. Se trata de las dos decisiones de fondo del CEDS de 23 de mayo de 2012 de resolución de las Reclamaciones colectivas nº 65/2011 y nº 66/2011 (ambas contra Grecia, formuladas por los sindicatos griegos).

En la primera decisión (Reclamación nº 65/2011), el CEDS concluyó que se había producido una violación del artículo 4.4 CSE, por cuanto la ley nacional que autorizaba el despido sin preaviso ni indemnización a los asalariados con contrato de duración indefinida durante un periodo inicial de 12 meses es incompatible con dicha disposición de la Carta.

En la segunda decisión (Reclamación nº 66/2011), el CEDS llegó a la conclusión de la violación de diversas disposiciones de la Carta Social (arts.4.4, 7.7, 10,2 y 12,3), al enjuiciar las disposiciones restrictivas sobre vacaciones anuales, sistemas de aprendizaje y formación, y cobertura de la seguridad

social en los llamados “contratos de aprendizaje especiales” para asalariados entre 15 y 18 años, así como disposiciones referentes a la irrisoria remuneración susceptible de ser percibida por asalariados recién incorporados al mercado laboral menores de 25 años.

En ambas decisiones el Comité Europeo manifestó lo siguiente: “...la crisis económica no debe traducirse en una reducción de la protección de los derechos reconocidos por la Carta. Los Gobiernos deben por tanto adoptar todas las medidas necesarias para conseguir que esos derechos sean efectivamente garantizados en el momento en que la necesidad de protección se hace más sentir”.

El Comité declara que “lo que vale en materia de derecho a la salud y a la protección social no vale menos en materia de derecho del trabajo; y que, si la crisis puede legítimamente conducir, en uno u otros ámbitos, a reorganizar los dispositivos normativos y las prácticas vigentes con vista a limitar algunos costes para los presupuestos públicos o a aligerar las cargas que pesan sobre las empresas, semejante reorganización no debería traducirse en una precarización excesiva de los beneficiarios de los derechos reconocidos por la Carta”.

El Comité considera que “una mayor flexibilidad en el trabajo para luchar contra el desempleo no puede conducir a privar a amplias categorías de asalariados, singularmente quienes ya no son titulares desde hace mucho tiempo de empleos estables, de sus derechos fundamentales en materia laboral, contra la arbitrariedad del empleador o los avatares de la coyuntura. Es precisamente a la instauración y al mantenimiento de tales derechos, en los dos ámbitos mencionados, a lo que tienden justamente las disposiciones de la Carta. Renunciar a tales garantías tendría, a mayor abundamiento, no solamente como efecto el hacer recaer sobre los asalariados indebidamente una parte excesiva de las consecuencias de la crisis, sino incluso aceptar efectos pro-cíclicos susceptibles de agravar la crisis y aumentar la carga de los

regímenes sociales, en particular los asistenciales, a menos que ello no suponga compensar las pérdidas de recursos vinculadas al retroceso de las actividades, lo cual comportaría un atentado a las obligaciones de la Carta en materia de protección social”.

Ambas decisiones han tenido bastante eco mediático, en la medida en que el Gobierno griego manifestaba que las medidas declaradas contrarias a la Carta Social Europea por el CEDS habían sido en cambio adoptadas por imposición de la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional). Esta incongruencia manifestada entre el Consejo de Europa y la Unión Europea debe ser resuelta, para que no sirva de precedente en otros futuros casos.

Asimismo, el CEDS ha consolidado su línea jurisprudencial en cinco nuevas decisiones de fondo (de fecha 7 de diciembre de 2012) que declaran violatorias de la Carta Social Europea las leyes anticrisis en Grecia que imponían una reducción de las pensiones de jubilación tanto en el sector público como en el sector privado.

En la fundamentación jurídica de estas cinco decisiones contra Grecia, el CEDS dice que las autoridades de un país no pueden utilizar el pretexto de medidas impuestas desde determinados organismos para eludir los compromisos asumidos en virtud de la Carta Social Europea, lo que manifiesta un contrasentido en el propio seno de la Unión.

En este sentido, resulta inadmisibile la divergencia en relación con la garantía efectiva de los derechos sociales entre el Consejo de Europa y la Unión Europea, a modo de dos verdades sociales europeas. Por ello, sería interesante, como ya se ha dicho en algún apartado anterior plantear la adhesión de la UE a la CSE; y hasta tanto esa adhesión no sea factible se propone que la justificabilidad de los derechos sociales en juego se concrete en la opción más favorable a su garantía.

5.6. Los países rescatados en la UE: Grecia, Irlanda, España Portugal y Chipre.

5.6.1. Grecia

Desde los años 80²²⁰, en paralelo a su entrada en la Unión Europea, Grecia venía falsificando sus cuentas, en connivencia con toda la clase política, intentando dar la imagen de un país moderno, próspero y en constante desarrollo, que no se correspondía con la realidad.

En septiembre de 2009, el primer ministro griego Kostas Karamanlis, del partido Conservador Nueva Democracia, convocó elecciones anticipadas, tras el rápido deterioro de la economía griega; y no fue hasta este año cuando se supo la realidad, que Grecia había falsificado sus datos macroeconómicos, elevándose, por tanto la deuda del país y el déficit exterior²²¹. En el principio de la primavera de 2010, las agencias de calificación degradaron el bono nacional griego a una categoría considerada “bono basura”. Con más de 50.000 millones de euros en bonos de su país, la rebaja de la calificación supuso un golpe mortal en la línea de flotación de los bancos griegos, que vieron sus dificultades de financiación multiplicadas exponencialmente²²².

Sólo cuando los bancos alemanes y franceses, en 2010, acreedores destacados del Gobierno y de los bancos griegos, hubieron deshecho sus posiciones se abrió la puerta al *default*. Pero el retraso hizo que la quita, que finalmente rondó el 53%, fuera mucho mayor de lo que habría sido necesario si

²²⁰ Delgado Ramos, D. “Las reformas institucionales en Grecia 2010-2017: entre la necesidad y la Troika” en *Crisis económica y reforma de las Administraciones Públicas* (Vidal Prado, C. y Delgado, D., Coordinadores), INAP, octubre 2017, págs. 77-78.

²²¹ Noguera Fernández A., “Los nuevos instrumentos de Gobernanza económica europea y sus consecuencias sobre los derechos sociales en Grecia (periodo 2009-2015)”, Año 2015, *op.cit.*, págs. 1-30.

²²² Martín I. y Tirado I. (directores), *Grecia: aspectos políticos y jurídico-económicos de la crisis*, Centro de Estudios políticos y Constitucionales, Madrid 2015; págs. 215-216.

se hubiera acordado en el momento inicial. Nunca antes había habido una insolvencia en el seno de la Unión Europea, y menos aún de la zona integrada del euro.

Grecia representaba un 2,3% del PIB de la eurozona, pero cuyo déficit real era del 13% y cuya deuda pública que se situaba en el 113,4% y estaba en gran medida en manos de bancos europeos, sobretudo alemanes.

La Unión decidió mantener a Grecia en la eurozona, pero no contaba con el Banco Central Europeo (BCE). El tratado no permite los rescates financieros a un país por parte del BCE. De ahí que se optara por préstamos bilaterales coordinados que fueron decididos por unanimidad en la eurozona, eso sí bajo una estricta condicionalidad, es de decir un importante ajuste controlado por la famosa Troika. Grecia se comprometía a adoptar un programa de austeridad conformado por reformas estructurales, con el objetivo de reducir el déficit al 3%. Estas políticas se pactaron en tres memorándums de entendimiento.

El plan de ajuste tenía diversas medidas de índole social, que han sido desastrosas para los ciudadanos, como fueron: la reducción salarial, el aumento de la jornada laboral, una fuerte reducción de las pensiones, la limitación de la financiación de la seguridad social por parte del Estado sólo a la pensión básica y el aumento de la edad de jubilación. Asimismo, la reducción del gasto público implicó una reducción de la actividad prestacional de la Administración Pública que se ha traducido en numerosos recortes de servicios sociales básicos como la sanidad, con importantes consecuencias en la salud de las personas.

El desembolso de la ayuda europea se hacía dosificadamente previa comprobación del cumplimiento de las condiciones establecidas. De acuerdo con ello, una misión conjunta de la Troika (Comisión Europea, BCE y FMI) se desplazaba periódicamente a Atenas para hacer un seguimiento y

comprobación de la correcta ejecución de las reformas para así proceder al siguiente desembolso.

Como resultado, la implementación de las medidas anteriormente señaladas y sus efectos sobre las condiciones sociales ha tenido para Grecia consecuencias importantes a todos los niveles: tanto en relación con su ordenamiento jurídico constitucional, como a nivel político y a nivel social.

A la coexistencia entre ordenamiento jurídico estatal y comunitario, se le suma durante estos últimos años los Acuerdos de Servicio de Préstamo y los memorándums como nueva fuente de derecho interno, aunque no está muy clara la naturaleza jurídica de estos documentos.

Los tres rescates sumaron un total de 330.000 millones de euros²²³, sin embargo no surgieron los efectos esperados. La deuda pública de Grecia seguía constituyendo un problema difícil de peso a la quita aprobada con el segundo rescate, ya que no dejaba de crecer situándose en los niveles del primer rescate, acercándose al 200% del PIB.

Siete años después del primer rescate a Grecia, en mayo de 2010, podemos señalar que el país ha sufrido un importante empobrecimiento social, -el número de parados se incrementó en 14 puntos porcentuales-, pero por otro lado, se consiguió reducir el déficit, pasando de un déficit del 15,1% en 2009 a un superávit del 0,7% del PIB.

A nivel social, las reformas adoptadas han mermado los elementos constitutivos y centrales del modelo de bienestar de este país. Las medidas adoptadas han desmantelado de manera irreparable los pilares constitutivos y definitorios del modelo griego de protección y servicios sociales. Lo cual es desastroso en un escenario donde amplias capas de la población tienen una

²²³ Delgado Ramos, D. "Las reformas institucionales en Grecia 2010-2017: entre la necesidad y la Troika", octubre 2017, *op.cit.*, págs. 97-105.

fuerte dependencia de los mecanismos públicos de protección social, como son los pensionistas con una pérdida acumulada del 30% de su poder adquisitivo.

No obstante, cabe señalar que Grecia contaba con un modelo social muy estatalizado y deficiente, muy alejado del dinamismo reformista de la Unión Europea, lo que unido a la crisis económica aceleró la necesidad de establecer reformas difíciles de poner en marcha, como la reducción de las Administraciones públicas, -el número total de empleados públicos se redujo un 18%-, nuevos procedimientos de selección más objetivos basados en el mérito o en la capacidad, la liberalización de sectores o privatizaciones, o la reforma de las pensiones.

En conclusión, podemos decir que los llamados mecanismos de gobernanza económica europea, esto es el sistema de instituciones y procedimientos establecido para lograr los objetivos de los tratados de la UE en el ámbito económico, la reducción del déficit público y la estabilidad presupuestaria de los Estados, ha tenido en Grecia, país especialmente sacudido por la crisis, consecuencias perjudiciales para el bienestar social de la población. Por el contrario, las reformas estructurales son positivas de cara al futuro, porque evitarán crisis futuras y modernizan el funcionamiento de un país que estaba anclado en un sistema muy estatalizado y poco dinámico.

5.6.2. Irlanda

En Irlanda no se dieron los antecedentes sobre falsificación de déficit o la situación financiera, ni los despilfarros en la administración pública²²⁴. La caída de Irlanda rebautizada como “Tigre Celta” es un fenómeno ligado a la burbuja inmobiliaria de hipotecas alimentadas por la banca. Esta situación se tradujo en

²²⁴ López Garrido, D., *La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar*, Edición RBA Libros, S.A., año 2014. Págs. 109-111.

un altísimo nivel de deuda privada, haciendo uso de los bajísimos tipos de interés que produjo la entrada de Irlanda en el euro.

Anglo Iris Bank fue el actor más importante del crash, que sólo en 2007 había prestado 67.000 millones de euros al sector de la propiedad inmobiliaria. El desplome de los precios de las viviendas y práctica desaparición del interbancario lo arrastraron.

El Anglo Irish Bank fue nacionalizado y se creó un banco malo al que se transfirieron los activos tóxicos de todos los bancos. Fue un rescate total en el que los contribuyentes compraron esos activos por su valor en los libros y luego volvieron a los bancos. La deuda bancaria pasó a ser garantizada por los contribuyentes.

Por otro lado, la deuda pública irlandesa que alcanzaba un saludable 25% del PIB en 2007, pasó a un 125% en 2012, a lo que hay que añadir una deuda de los propietarios inmobiliarios de un 147% y de las empresas de un 210% del PIB. Una deuda que casi dobla la de Grecia.

Irlanda solicitó asistencia financiera en noviembre de 2010, y esta se aprobó por el Ecofin en diciembre. Su montante fue de 85.000 millones de euros y, de los cuales 17.500 millones fueron aportados por los fondos de reserva de las pensiones irlandesas y de otros fondos.

A Irlanda se le aplicó la normativa general pensada para ayudar en las necesidades de financiación a un país del área euro que entrara en dificultades. El Ecofin había aprobado el llamado Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF). A tal instrumento se le añadió el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, más dependiente del Consejo y de la Comisión. Se concedieron a Irlanda fondos de la FEEF con la finalidad de recapitalizar el sector bancario, y permitir su desendeudamiento y reestructuración; así como para cubrir diversas necesidades presupuestarias de Irlanda.

Las autoridades irlandesas se comprometieron a corregir el déficit excesivo hasta un 3% en 2014, a recortar un 26% los gastos públicos, y a presentar cada año medidas de consolidación detalladas y realizar reformas estructurales, particularmente en el mercado laboral. Todos ello en estrecha cooperación con la Comisión y el BCE.

A pesar de la ayuda europea, Irlanda continuó en recesión en 2011, sufriendo una caída histórica en los niveles de inversión y demanda. Sus bancos necesitaban otros 24.000 millones de euros de capital para sostenerse. El acuerdo de la Unión no permitió bajar con fuerza los intereses del nuevo rescate porque Irlanda se negó a modificar al alza el tipo del 12,5% del Impuesto de Sociedades.

No obstante, Irlanda empezó a remontar en la segunda mitad de 2011, su deuda se estabilizó en torno al 110% del PIB y los bancos, que habían sido recapitalizados, se acercaban a una situación en apariencia segura. Todos ello después de que los ciudadanos soportaran un enorme coste social.

5.6.3. España. Un rescate bancario.

El artículo 13 del Tratado MEDE²²⁵ dispone que una solicitud de asistencia financiera por parte de un Estado miembro requiere de su aprobación por el Consejo de Gobernadores, y de concederse, la Comisión Europea negociará con el miembro del MEDE, en coordinación con el BCE y, cuando sea posible, conjuntamente con el FMI, un Memorandum de Entendimiento en el que se defina la condicionalidad asociada al instrumento de asistencia financiera. En este Memorandum se imponen por parte de la

²²⁵ Aguilar Calahorro, A., "El impacto de la crisis económica en España: el renacimiento de la política frente a la economía" en Balaguer Callejón F., Azpitarte Sánchez, M., Guillen López, E., Sánchez Barrilao, J. F., *El Impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, Año 2015, Pamplona. Thomson Reuters Aranzadi. Págs. 172-185.

“Troika” formada por BCE, Comisión y FMI, unas estrictas condiciones de ajustes macroeconómicos cuyo cumplimiento condiciona el desembolso de la financiación, es decir políticas de ajuste y austeridad.

En el verano de 2011 se produjo una difícil coyuntura para España²²⁶. Los intereses que el mercado exigía al Tesoro se elevaron hasta un spread de 285 puntos con el bono alemán. España no tuvo que pedir un rescate según el modelo de Grecia, Portugal o Irlanda, pero terminó por solicitarlo para la banca un año después. El día 7 de junio de 2012, la agencia de calificación Fitch rebajó el rating para España desde A a BBB. El 11 de junio, se anunció un préstamo para recapitalizar la banca de hasta 100.000 millones de euros. Es el caso del Memorandum firmado por España donde se le imponen estrictas condiciones para recibir asistencia financiera.

El régimen jurídico de tales Memorandos, ha sido aprobado en su forma definitiva con la ley 25/2014 de 27 de noviembre sobre Tratados internacionales, donde se estipulan como “acuerdo internacional no normativo”, que significa (art. 2.c.): “acuerdos de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establecen compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional”. Es decir, son declaraciones de intenciones de naturaleza exclusivamente política, por ello, en el caso de España, el Memorándum de Entendimiento con el MEDE fue firmado por el Ministro de Economía.

²²⁶ López Garrido, D., *La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar*, año 2014. *Op.cit.*, págs. 114-115.

Con este Memorandum se ha impuesto a España una serie de condiciones a la hora de recibir por parte del MEDE una línea de crédito de hasta 100.000 millones de euros. Se pusieron unas condiciones muy estrictas, pese a su naturaleza exclusivamente política y no constitutiva de acuerdo internacional, que no sólo afectaron a las entidades de crédito españolas sino también a los ciudadanos. Este Memorandum ha comprendido una reforma tributaria, una reforma de las administraciones públicas, la consolidación del sector eléctrico, una reforma laboral y la Ley de Garantía de la Unidad del Mercado, entre otras medidas.

Una de las reformas estructurales más importantes estuvo centrada en las Administraciones públicas²²⁷ como motor y agente coadyuvante de la recuperación económica.

La reforma se hizo para reducir la dimensión de la Administración pública desde el impulso hacia la eficacia y la eficiencia, tomando como ejes conductores la racionalización del gasto público, la eliminación de duplicidades y solapamientos administrativos y el impulso de la Administración electrónica.

La grave recesión que sufría la economía española se caracterizó por un déficit presupuestario del 11% en 2009, un exponencial incremento del desempleo, unido a un retroceso de la inversión y consumo; todo ello exigió la adopción de una serie de medidas de contención y ajuste presupuestario, centradas en la racionalización de las estructuras de gasto y el incremento de ingresos para poder garantizar las políticas sociales.

Uno de los asuntos que iba calando en la sociedad española junto con el incremento de la crisis fue el sobredimensionamiento de la Administración pública, prueba de ello fue que entre enero de 2004 y enero de 2012, el número de empleados públicos de las comunidades autónomas se incrementó

²²⁷ Delgado Ramos, D., “La Reforma de las Administraciones Públicas en España (2012-2015)” en *Crisis económica y reforma de las Administraciones Públicas* (Vidal Prado, C. y Delgado, D., Coordinadores), INAP, octubre 2017, págs. 131-161.

en 181.458 personas, un 16,38% más; y lo que llamó la atención sobretodo fue que el número de empleados públicos se siguiese incrementando durante los años 2008 y 2012.

Por tanto, para llevar a cabo la reforma de las Administraciones públicas se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). En este sentido, la racionalización del sector público operó en sectores, siendo el más relevante, por volumen y coste, los relativos al número de empleados públicos y entes.

La racionalización efectuada se centró en la no reposición de vacantes, vía reducción de la tasa de reposición de efectivos (tasa del 30% con carácter general en 2009, del 15% con carácter general en 2010, 10% en 2011, con carácter general se congela al 0% en 2012, 2013 y 2014, y se mantiene esta congelación, excepto para sectores prioritarios que fue del 50% en 2015).

Los datos revelan que, entre 2012 y 2016, las Administraciones públicas disminuyeron de forma muy significativa su personal. La Administración del Estado fue la que más redujo sus empleados, al disminuir en casi un 10%. Las CCAA redujeron en un 8,46% el número de efectivos, y las entidades locales un 8,08%.

Asimismo, cabe hacer una mención especial al descenso significativo operado en las entidades públicas empresariales y en los organismos públicos con régimen específico, de más de un 33% entre los años 2012 y 2016.

Por otro lado, sobresalen un gran número de medidas adoptadas para disminuir y limitar las trabas burocráticas con el fin de agilizar las relaciones con el ciudadano y las empresas, además de contribuir a la dinamización de la economía.

En relación al impulso dado a la administración electrónica, con el objetivo de modernizar la Administración desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia se aprobó un Real decreto para establecer una estrategia y las líneas comunes y racionalizar el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el sector público administrativo estatal.

Por último en relación con la reforma de la Administración local, se aprobó la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la reforma local. Sus objetivos se pueden resumir en cuatro: la clarificación de competencias locales, la racionalización de la estructura organizativa local, la garantía de un mayor y más riguroso control presupuestario y financiero y el impulso de la economía privada.

Esta Ley diseña un nuevo modelo de atribución clarificando las competencias que le son “propias” de las entidades locales, al objeto de evitar solapamientos y duplicidades administrativas, además de estar garantizada su sostenibilidad financiera.

En conclusión, los resultados de la reforma de la Administración Pública han sido positivos en cuanto a racionalización, supresión de duplicidades y cargas, generación de sinergias y optimización de recursos.

Por otro lado, también se adoptaron reformas en el modelo de prestación de derechos sociales²²⁸. Se trataba de garantizar un modelo sólido del Estado Social pero adecuando la inversión en políticas sociales a las nuevas circunstancias. Se hicieron reformas fundamentalmente en el ámbito educativo, sanitario y de dependencia.

En relación con la educación, las principales medidas se incluyeron en el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de

²²⁸ Vidal Prado, C., “Las repercusiones de las medidas de austeridad y las reformas en la Administración Pública en el ámbito de los derechos sociales en España: educación, sanidad y dependencia” en *Crisis económica y reforma de las Administraciones Públicas* (Vidal Prado, C. y Delgado, D., Coordinadores), INAP, octubre 2017, págs. 163-184.

racionalización del gasto público en el ámbito educativo. El objeto de la norma era conjugar los objetivos de calidad y eficiencia del sistema educativo con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y su ineludible reflejo en la contención del gasto público y en la oferta de empleo público. Se adoptaron medidas de racionalización del gasto en el ámbito de las ayudas y becas de estudio, se previó la racionalización del mapa universitario y de la oferta de titulaciones y se fijaron umbrales en los precios públicos.

Las medidas que afectaron al ámbito de la sanidad se incluyeron en el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Se establecieron diferentes medidas, como la reforma del copago farmacéutico, para hacerlo más justo en base a la capacidad económica de las personas, hubo restricciones en la atención sanitaria de los inmigrantes²²⁹ y medidas contra el turismo sanitario.

Finalmente, en el ámbito de la Dependencia, se aprobó el Real Decreto-Ley 20-2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Se acometieron mejoras para asegurar la sostenibilidad del Sistema. Entre las principales medidas destacan: la refundición de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, el establecimiento de una nueva estructura, la modificación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, se modifica el servicio de ayuda a domicilio, etc. Esta norma ha conseguido importantes avances como que los servicios profesionales prevalezcan a las prestaciones económicas, tal y como establece la Ley de Dependencia. También se dio prioridad a la profesionalización, lo cual ha tenido una positiva repercusión en la creación de empleo.

²²⁹ Sobre esta cuestión puede verse: Delgado del Rincón, L., “El derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes irregulares: reflexiones sobre la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril”, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 163, 2014, págs. 1189-231; Aprell Lasagabaster, C., “El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros: los efectos del Real Decreto-Ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones” en *Revista General de Derecho Administrativo*, 32, 2013.

En conclusión, podemos decir que los efectos más relevantes de las medidas ejecutadas en el ámbito de la Educación y la Sanidad se refieren al ámbito de la contención del empleo público, aunque haya habido ahorros económicos en otros campos.

Volviendo al tema de los momerandums, referido en las páginas anteriores, y las condiciones tan estrictas que se impusieron a nuestro país, el autor López Jiménez²³⁰ señala que “puede parecer desproporcionado que un acuerdo internacional no normativo haya supuesto la imposición de quitas a los preferentistas por importe aproximado de unos 13.600 millones de euros, entre otras muchas obligaciones de variada índole, que han de afectar a los ciudadanos y a los Poderes Públicos”. Es decir, esto no sólo supone un sometimiento a la tutela de la Troika, sino que influye directamente en los derechos de los ciudadanos.

Aunque, es cierto que los Memorandums no tienen carácter jurídico vinculante, el propio TC se ha basado en los informes periódicos de la Troika derivados del Memorándum para ampliar, por ejemplo, el plazo de suspensión de leyes autonómicas (recurridas por el Gobierno) como aquellas de garantía del derecho a la vivienda y su función social en Navarra y Andalucía.

A continuación, me referiré al papel del TC en relación con las políticas europeas y las vinculadas a la crisis económica. Parece que el TC con su actuación no ha preservado la cuestión social ni los derechos de los ciudadanos. Su discurso parece acogerse al mantra gubernamental de austeridad presupuestaria y, especialmente en el caso de la STC 215/2014²³¹,

²³⁰ López Jiménez, J.M., “El arbitraje de preferentes: una medida para evitar la fuga de clientela no prevista en el Memorando de Entendimiento”, *Diario la Ley*, n. 31, nº. 8163, Sección Documento on-line, 4 Oct. 2013.

²³¹ STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 557-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

a la primacía de las obligaciones presupuestarias europeas sobre el Derecho nacional.

En esta sentencia, pese a que no dudó en repetir los postulados de la STC 1/2004 sobre los límites a la integración según los cuales la primacía sólo es aceptable siempre que “el Derecho europeo sea compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución nacional”, pareció ignorar los vínculos existentes entre los derechos sociales, la soberanía, la autonomía política y la estructura constitucional frente al déficit público, y la medidas de austeridad. El TC parece haber considerado que las cuestiones presupuestarias y económicas no repercuten en el núcleo duro de la constitución ni en los principios constitucionales esenciales entre los que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia. Esta sentencia no se topa directamente frente a un derecho fundamental concreto de carácter sustantivo, y se refiere a él como un control abstracto de la ley, y por tanto el TC prefiere no entrar en la profundidad de la cuestión.

Sin embargo, posteriormente si ha tenido ocasión de pronunciarse sobre cuestiones relativas a los compromisos estructurales europeos y las políticas anticrisis realizadas por el gobierno, cuestiones que afectan directamente a los derechos de los ciudadanos, y en estos casos, ha sucumbido a los postulados e informes de la Troika.

El TC si se ha mostrado sensible a la crisis económica en otro tipo de ámbitos ajenos a la garantía de los derechos de los ciudadanos. Por ejemplo cuando ha ampliado el margen de competencias del Estado en el marco del Real Decreto-ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (FROB), reformado en 2012 tras la firma del Memorando de Entendimiento de España. Este decreto ley fue recurrido por diversas CCAA alegando que usurpaba su régimen competencial. Mediante ST 182/2013, de 23 de octubre de 2013, el TC rechazó la vulneración

competencial de las Comunidades Autónomas, alegando que la excepcional gravedad de la crisis financiera fundamenta los poderes concedidos al Banco Central Español frente a las competencias autonómicas.

La fundamentación de la crisis económica sí ha calado en la jurisprudencia del TC con motivo de los desahucios, pero en un sentido contrario al de la garantía de los derechos de los ciudadanos. El TC además de alegar que “el Gobierno del Estado ha hecho de la estabilidad del sistema financiero español uno de los ejes centrales de la política económica general, como lo acredita, junto a varias norma de regulación de las entidades de crédito”, se apoya en los informes periódicos de la Troika (tercer informe de verano de 2013) que especifica que “ciertas iniciativas autonómicas de protección e los deudores hipotecarios están generando incertidumbres legales y económicas sobre los bancos españoles, con un posible impacto negativo sobre la estabilidad financiera”, pues pueden afectar al valor de la garantía hipotecaria y a la estabilidad de los mercados financieros.

Finalmente, cabe recordar que los Memorándum de entendimiento, según la reciente ley de tratados, no tienen valor jurídico y mucho menos los informes de la Troika.

Los Memorándum de Entendimiento han sido considerados instrumentos internacionales atípicos; han supuesto un menoscabo en la participación y control parte de las minorías parlamentarias; y también han ido en detrimento de nuestro sistema autonómico, donde los límites de gasto y endeudamiento constitucionalizados ahora (reforma artículo 135 de la Constitución) se han desplegado como auténticos cánones de control del ejercicio de la autonomía tanto autonómica como municipal.

El resultado de la erosión del sistema de participación y control democrático ha sido, como se ha observado con motivo de las medidas

antidesahucios, la vulneración de derechos sociales y la desprotección de la ciudadanía.

Para algunos autores²³² uno de esos cauces dialécticos en una sociedad constitucional democrática, es la jurisdicción constitucional. Pero como hemos visto el Tribunal Constitucional tampoco ha quedado exento del blindaje del mercado, asumiendo el programa económico del Ejecutivo y despreocupándose de la garantía de los derechos constitucionales. También en tales decisiones, el amplio número de votos particulares en contra denotan una imposición de las posturas mayoritarias pro-gubernamentales frente a una visión pluralista de consenso entre los Magistrados.

5.6.4. Portugal

En febrero de 2006, Oliver Blanchard, economista Jefe del FMI, diagnosticó certeramente los problemas de competitividad de Portugal²³³ dentro del euro y su tendencia al estancamiento. También señaló, los problemas muy semejantes que tendría que resolver la economía española para evitar situaciones de riesgo.

En 2010, el déficit presupuestario de Portugal fue ligeramente inferior al de España, pero la ratio de Deuda Pública/PIB alcanzó un nivel del 93%, mientras que en España no llegó al 65%, discrepancia más que suficiente, sobre todo añadida a la evidencia del bajo potencial del crecimiento de la economía, para hacer pensar a los inversores internacionales que la Deuda Pública de Portugal entraba en una senda explosiva, y esto terminó haciendo.

²³² Komárek J., "Why national constitutional courts should not embrace EU fundamental rights?", *Law Society and Economy Working Papers*, 23/2014, pp. 4 y 4. Esencialmente esta idea se ha desarrollado por Haberle P., "La Sociedad abierta de los intérpretes constitucionales. Una contribución para la interpretación pluralista y procesa de la Constitución", Trad. Xavier Arzoz Santisteban, *Revista Española de Derecho Constitucional* ISSN 0211-5743, año nº 17, Nº 49, 1997, págs. 331-334.

²³³ Carbajo A., "El rescate de Portugal", *Cuadernos de Información Económica* 223, Julio/Agosto, año 2014. págs. 55-56.

En abril de 2011, el tipo de interés de los bonos (10%) era ya inadmisibles²³⁴ y la deuda, como hemos dicho anteriormente adquirió proporciones enormes. Portugal no estaba en condiciones de afrontar los vencimientos de junio, cuando el Estado tenía que pagar la armonización mayor de todo el año (4.900 millones de capital y 2.000 millones de intereses). A esto hay que añadir, un 11% de desempleados y un 1,3% de recesión económica.

Portugal ha seguido las diferentes etapas de desarrollo de la crisis igual que los otros Estados miembros de la Eurozona²³⁵. Primero, con la movilización de fondos amplísimos para el rescate de los bancos y de las entidades financieras; luego con la adopción de las políticas de austeridad y disciplina presupuestaria, dirigidas a recuperar la confianza de los mercados. Finalmente, en mayo de 2011, se celebró el Memorándum de entendimiento con la Troika.

En el Ecofín del 17 de mayo se aprobó un plan de rescate de tres años, más duro que el ya rechazado antes por el Parlamento portugués. El importe fue de 78.000 millones de euros, de los que un tercio lo desembolsa el FMI y los otros dos proceden del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) y del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF).

Los fondos de rescate están condicionados a la puesta en marcha de una serie de medidas²³⁶ de saneamiento fiscal y de reformas estructurales basada en un análisis de la economía realizado por los expertos del FMI y la Comisión, en la que destacan los siguientes rasgos.

²³⁴ López Garrido, D., *La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar*, año 2014, *op. cit.*, págs. 112-113.

²³⁵ Guinea Llorente M., "El Proyecto Europeo, Logros y Fracturas: Qué Europa tenemos, Qué Europa queremos" en el volumen *Impacto de la Crisis en el Proyecto Europeo*, Fundación Seminario de Investigación para la Paz. Mira Editores, año 2015. Pág. 68.

²³⁶ Carbajo A., "El rescate de Portugal". Año 2014. *Op cit.*, págs. 56-57.

- Pérdida de competitividad de la economía de un 20% desde 1995, debido a aumentos excesivos de salarios respecto a la media de la UEM y a un cuasi estancamiento de la productividad.
- Un déficit de las Administraciones Públicas (AAPP) insostenible, impulsado principalmente por las llamadas transferencias sociales y los costes sanitarios que se ha traducido en un aumento de la Deuda Pública desde el 48% del PIB en el año 2000 al 93% en 2010.
- Alto nivel de endeudamiento de familias y empresas. La deuda total (bruta) del sector privado es superior al 260% del PIB, una de las más altas de Europa.

Una multiplicidad de distorsiones explica la baja competitividad y el débil crecimiento de Portugal: las barreras a la competencia protegen en exceso el sector de bienes no comerciales, estimulando la búsqueda de rentas y abortando el desarrollo del sector exterior dinámico. Las rigideces del mercado de trabajo, especialmente en la negociación colectiva, los subsidios de desempleo y el coste del despido junto y una gran masa de trabajadores no cualificados contribuyen a mantener el desempleo alto y el crecimiento de la productividad bajo.

Este diagnóstico proporciona la base del marco macroeconómico y la estrategia de ajuste que se concreta en una serie de medidas, cuya ejecución será supervisada trimestralmente, como condición necesaria para la provisión de fondos comprometidos en el programa.

En este sentido, se han adoptado una serie de medidas fiscales que afectan a salarios públicos, pensiones, empleo público, etc., así como medidas en el sector financiero para asegurar un desapalancamiento ordenado del sistema bancario. Asimismo, se mejora la regulación y se perfecciona el mecanismo de gestión de riesgos. Las políticas estructurales son el eje central

y comprenden una reforma radical del mercado de trabajo y una eliminación comprensiva de las barreras a la competencia. Un elemento esencial de la reforma es posibilitar una devaluación fiscal mediante una reducción del impuesto al empleo (cotizaciones a la Seguridad Social) combinada con un aumento del IVA, de suerte que la reducción del coste del trabajo y la demanda de consumo aseguren una expansión del empleo, un aumento de la competitividad y un reequilibrio de la cuenta corriente.

Estas medidas de austeridad, que entre 2011 y 2015, se hicieron sentir sobre todo por el lado del gasto público también han tendido un enorme impacto en la reforma de la Administración pública²³⁷, tanto a nivel central como a nivel local, sufriendo igualmente importantes restricciones presupuestarias.

Las reformas de la Administración local que se llevaron a cabo entre los años 2012 y 2013, condujeron al marco jurídico actualmente vigente para las entidades locales autónomas, reformas que no se hicieron tras un largo debate de reflexión sino más bien, ante una situación de emergencia económica. Los memorandums tuvieron un impacto significativo en la organización y funcionamiento de la administración local. Las medidas más significativas en este ámbito fueron las siguientes:

- Reducir en por lo menos 175 millones de euros las transferencias a las Administraciones local y regional.
- Reorganizar la estructura de la Administración local a través de un plan de consolidación para reducir significativamente el número de entidades, para promover la eficiencia y la reducción de costes.

²³⁷ Monteiro, C., y Paçao, J., "Las Reformas de la Administración Local en Portugal" en *Crisis económica y reforma de las Administraciones Públicas* (Vidal Prado, C. y Delgado, D., Coordinadores), INAP, octubre 2017, págs. 39-72.

- Revisar la Ley de Finanzas Locales en función de la búsqueda de la mejora de la eficiencia, simplificación y mejora del procedimiento presupuestario.
- Aprobar una definición estandarizada del retraso en los pagos y compromisos financieros.
- Aplicar los límites del endeudamiento para empresas del sector empresarial local y el fortalecimiento de los poderes de control de la Administración central sobre el sector empresarial local.
- Aprobar una ley relativa al deber de cada municipio a presentar el respectivo plan para lograr el objetivo de reducción de cargos directivos y unidades administrativas en un mínimo de un 15% hasta el final de 2012.

Estas medidas que a su vez se tradujeron en normas –Ley de Finanzas Locales y Ley de Compromisos- fueron muy restrictivas, porque todavía estaban influenciadas por la Troika. Posteriormente, hubo una revisión normativa en 2015, que entró en vigor en una fase postroika, y que junto a normas posteriores, como fueron la Leyes de Presupuestos del año 2016 y 2017, disminuyeron el grado de restricción de la autonomía de las entidades locales autónomas en materia de pagos atrasados y en otros asuntos.

La crisis económica en sí misma, como las medidas de austeridad aplicadas están relacionadas con importantes retrocesos en los derechos fundamentales en Portugal²³⁸.

Los gastos del Estado en educación sufrieron un recorte, pasando del 4,2% al 3,9% del PIB entre 2010 y 2012. Estos recortes están en línea con el Memorándum de la Troika, que preveía la reducción de costes en el área de educación, con un ahorro de 195 millones de euros, a través de la

²³⁸Canotilho M., “Austeridad y Derechos Fundamentales en Portugal: episodios de una crisis interminable” en Balaguer Callejón F., Azpitarte Sánchez, M., Guillen López, E. y Sánchez Barrilao, J. F., *El Impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, Año 2015, Pamplona. Thomson Reuters Aranzadi. Páginas 279-295.

racionalización de la red escolar, la reducción de personal, gastos centralizados y recortes de las transferencias para colegios concertados.

Para alcanzar estos objetivos, el Gobierno portugués adoptó una serie de medidas con un serio impacto en la calidad del sistema educativo y en el acceso de menores a una educación digna y que promueva la igualdad de oportunidades. Particularmente problemática desde el punto de vista de los derechos fundamentales, es la gran reducción de mecanismos de integración y ayuda a niños y jóvenes con necesidades especiales o discapacidades. Los recursos dedicados a dicha integración se redujeron de forma notoria y el número de profesores de educación especial en las escuelas públicas sufrió un recorte del 6,3%. El número de profesionales, tales como logopedas, fisioterapeutas, psicólogos y otros cayeron un 16,2%. Esta situación es dramática no sólo por el perjuicio evidente para el desarrollo integral de los menores, sino también desde el punto de vista estrictamente jurídico-constitucional.

Por otro lado, en el ámbito de la salud, los últimos años se han visto marcados por los cierres de hospitales y centros de salud del Sistema Nacional de Salud, el aumento de las tasas de copago y la fuerte reducción de las ayudas del Estado para el transporte de enfermos no urgentes. Esto ha agravado las desigualdades existentes, siendo la localización geográfica, la edad, y la clase social indicadores determinantes para un acceso más o menos difícil.

El Informe de 2012 del Observatorio de los Sistemas de Sanidad llama la atención sobre el hecho de que el Memorandum de la Troika afecta a la salud y al sistema de sanidad de distintas maneras, debido fundamentalmente al empobrecimiento y aumento de paro, la disminución del gasto sanitario y la reducción de los ingresos de las familias, a través de medidas como el copago. Esto conlleva a una importante cuestión constitucional, que es la necesidad de

tener en cuenta múltiples factores y no solamente un criterio financiero en la toma de decisiones sobre las políticas de sanidad.

Principios fundamentales básicos como la universalidad, equidad y proporcionalidad, así como el impacto de cada medida concreta en los derechos fundamentales de los ciudadanos han de ser considerados en la evaluación de la viabilidad y la eficacia de las medidas adoptadas.

Las reformas adoptadas concretamente en relación al Servicio Nacional de Salud portugués han tenido un impacto significativo en su funcionamiento, así como en su carácter de cobertura universal. El gasto público en el SNS ha bajado visiblemente entre 2009 y 2012, lo que implica una presión añadida para los profesionales de salud, y ha comprometido la cantidad y calidad de las prestaciones.

Por otra parte, si consideramos el contexto global de la crisis, hay fuertes elementos para considerar que el derecho al trabajo ha sido el derecho fundamental más afectado debido fundamentalmente a las medidas de austeridad adoptadas, entre las cuales se encuentran recortes en los salarios públicos y privados, la reducción de las indemnizaciones por despido y el aumento del número de horas de trabajo sin remuneración adicional.

La OIT²³⁹ hace ver que a pesar de todas las reformas legislativas y administrativas, el mercado laboral portugués no ha mejorado desde 2011. En relación con los salarios, el Gobierno ha asumido una serie de compromisos del Memorandum, entre los cuales está mantener una política salarial que permita la creación de empleo y la competitividad, para corregir riesgos macroeconómicos.

²³⁹ OIT, Enfrentar a crise do emprego em Portugal, noviembre 2013, disponible en http://www.ilo.org/public/portugue/region/eupro/lisbon/pdf/vesaofinal_oit_relat_enfrentarcriseemprego_20131101_pt.pdf.

Asimismo, los funcionarios públicos y otros empleados del Estado sufrieron un recorte en su salario bruto, de entre 3,5% y 10%, siempre que ganasen más de 1.500 euros brutos. Este tipo de recortes se ha prolongado a lo largo del todo el programa de asistencia económica-financiera y sigue en vigor.

En cuanto a los despidos, la Constitución prohíbe expresamente el despido sin justa causa, por lo que la liberalización total es imposible dentro del actual marco jurídico-constitucional. Sin embargo las reformas emprendidas constituyen un paso en esa dirección. Se ha facilitado el despido en razón de la extinción del puesto de trabajo y en razón de inadaptación. Se establece una mayor subjetividad para la actuación del patrón, basándose en diferentes conceptos indefinidos como productividad y calidad del trabajo.

De otra parte, las indemnizaciones por despido han sido fuertemente reducidas. Para los contratos firmados después de noviembre de 2011, han pasado de 30 a 20 días de salario por año trabajado, con un techo máximo de 12 salarios. Este cambio afectará a todos los contratos de trabajo en vigor, según una tendencia notable desde la segunda revisión del Memorandum.

Finalmente, cabe señalar que la paga extra adicional debida en casos de trabajo extraordinarios se ha reducido hasta la mitad. Y que para los trabajadores del Estado estos recortes han sido todavía mayores.

Los pensionistas también se han visto muy afectados por la crisis y las medidas de austeridad. En cuanto a los recortes, se han aprobado bajo la forma de una "contribución extraordinaria de solidaridad", impuesta por primera vez en 2011 a las pensiones de más de 5.000 euros brutos mensuales, con una tasa del 10%. Pero en los siguientes años, dicha contribución ha sido ampliada a un grupo mucho más amplio de pensionistas; las tasas se han fijado entre el 3,5% para las pensiones entre 1.350 y 1.800 euros brutos y el 40% para las de cuantía superior a 7.500 euros.

La edad de jubilación también ha sido aumentada, y está actualmente rondando los 66 años. La posibilidad de la jubilación anticipada ha sido suspendida durante el periodo de asistencia económica y financiera.

Asimismo, las medidas de austeridad adoptadas para combatir la crisis y el déficit público han afectado fuertemente a las prestaciones y beneficios de la seguridad social. Se asiste desde 2010 a un claro retroceso en las políticas destinadas a combatir la pobreza y precariedad, justificadas por la necesidad de reducción del déficit y gasto público.

El caso de la renta mínima de inserción es un buen ejemplo. Su régimen jurídico ha sido objeto de grandes reformas entre 2010 y 2012. Se han modificado sobre todo, los requisitos de elegibilidad para recibirla, y se ha bajado el valor máximo de ingreso que una familia puede tener para poder solicitar la renta mínima. Las consecuencias quedan muy claras con un ejemplo: hasta el 2012, una pareja con dos niños podría pedirla si tuviera menos de 569 euros al mes. Después de las reformas legislativas, la misma pareja sólo tendrá derecho al subsidio con ingresos inferiores a 398 euros.

La reducción o recorte total de los subsidios de familia ha sido otra medida de austeridad muy discutida. Con las reformas del régimen jurídico de esta prestación, más de un millón y medio de niños han cesado de recibirla en los últimos 5 años, especialmente debido a los cambios en los criterios de elegibilidad. Por otra parte, el montante de los subsidios para los que mantienen el derecho a recibirlos ha bajado de forma significativa.

El subsidio por desempleo es otra de las prestaciones de la seguridad social que ha sido objeto de numerosos cambios en los últimos años. Las reformas, que han seguido el guión marcado por el Memorandum de la Troika, han disminuido su duración máxima, que ahora varía entre 150 y 540 días, dependiendo de la edad y la historia contributiva del beneficiario, cuando antes

podía llegar a los 900 días y el montante máximo a percibir es de 1.047 euros. También se ha establecido un recorte del 10% del subsidio después de 6 meses.

Por último, la dimensión colectiva de los derechos de los trabajadores es otra de las perjudicadas por las reformas legislativas de los últimos años. Se ha reducido el plazo de caducidad de los convenios colectivos de 5 a 3 años, previéndose también la posibilidad de su suspensión temporal por acuerdo entre empleadores y sindicatos, en situación de crisis o por causas relacionadas con los mercados. Además, los efectos de los convenios colectivos en vigor han sido frecuentemente suspendidos por las leyes que instituyen medidas de austeridad, siempre que sus previsiones fueran compatibles con dichas medidas. Esto ha pasado con distintas normas de los presupuestos del Estado, que asumen naturaleza imperativa y establecen su propia prevalencia sobre cualquier instrumento de negociación colectiva. Este tipo de previsión ha sido apreciado por el Tribunal Constitucional, pero no ha sido declarado inconstitucional, por entenderse justificado por la necesidad de asegurar el interés público en materia económica.

Como conclusión, podemos decir que tras el programa de ajuste estructural, Portugal es una sociedad más pobre que antes²⁴⁰. De acuerdo con un Informe reciente de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, Portugal ha sido el único país de la eurozona en el que la distribución de los sacrificios de austeridad ha sido claramente regresiva lo que se traduce en una pérdida entre el 4,5 y 6% de la renta disponible de los 20% más pobres. Los recortes salariales y de las pensiones se añaden al retroceso de la tasa de cobertura de parados y otros sectores especialmente vulnerables, del 60% en 2010 hacia el 40% en 2013, y la disminución del 37% de beneficiarios de las políticas de renta mínima entre los años de 2010 y 2013.

²⁴⁰ Guinea Llorente M., "El Proyecto Europeo, Logros y Fracturas: Qué Europa tenemos, Qué Europa queremos". Año 2015, *op cit.* Pág. 68.

Asimismo, Portugal es una sociedad con menos trabajo. El programa de ajuste ha significado la destrucción de aproximadamente 470.000 empleos, con una creación de solamente 128.000 nuevos empleos, es decir, uno nuevo por cada tres pérdidas definitivas.

Por último, según el informe de la OCDE “In it together: Why Less Inequality All” publicado en mayo de 2015, Portugal es el séptimo país más desigual de la organización, con un coeficiente de Gini sobre la distribución de la renta de 0,3% superior a la media de la organización. En este sentido también se ha pronunciado el Instituto Nacional de Estadística (INE), según el cual, en 2013 la renta del 10% de los más ricos era 11,1 veces superior a la renta del 10% de los más pobres (en 2010 era 9,4 veces).

5.6.5. Chipre

La economía chipriota²⁴¹ se caracteriza por la divergencia de su estructura fiscal y financiera respecto al resto de los Estados miembros de la UE, similar a la de los territorios offshore. Prueba de ello es la ausencia de los gravámenes a los ahorradores no residentes, elevados tipos de interés para los propietarios extranjeros, un impuesto de sociedades reducido y también una alta confidencialidad en el origen de los fondos depositados en el sistema financiero.

Por otro lado, la expansión del sector bancario desde 2005 generó una acumulación de vulnerabilidades significativas en la economía chipriota y los bancos acumularon grandes fondos que provenían de depósitos de no residentes. Esto generó grandes tasas de crédito del sector privado,

²⁴¹ Sanz Gil, J. y Sanz Romero, A., “Aplicación del Mecanismo Europeo de Estabilidad en el sistema financiero chipriota”. *Revista Universitaria Europea* N° 21, diciembre 2014; págs. 113-126.

especialmente para la adquisición de viviendas, creando una burbuja, que contribuyó al aumento de la deuda privada.

A raíz de la crisis económica, el sector financiero chipriota se ha visto gravemente afectado tanto por problemas externos como por problemas internos. Desde el punto de vista de los problemas externos, encontramos una crisis económica y soberana que ha afectado en gran medida a la confianza y las expectativas empresariales de toda la UE; unas intensas relaciones de la economía chipriota con el país heleno, así como también una gran exposición a la deuda griega de las entidades financieras (alrededor de 23.000 millones de euros, casi un 130% del PIB de Chipre), lo que ha propiciado un clima de inestabilidad y desconfianza en el sistema financiero de Chipre. Las dos principales entidades de crédito, el Banco de Chipre y el Banco Popular de Chipre, principales tenedores de deuda griega, fueron drásticamente perjudicadas a consecuencia de la quita realizada en este país.

Por otro lado, también han existido problemas internos, como hemos señalado anteriormente, con una expansión excesiva del mercado inmobiliario como consecuencia de las malas prácticas de gestión de riesgo de las entidades financieras. Asimismo, los bancos han utilizado ciertas lagunas en el marco de supervisión para retrasar el reconocimiento de pérdidas en préstamos, lo que ha conducido a un débil aprovisionamiento por parte de estos. Además hay que señalar entre los grandes desequilibrios internos, el sobredimensionamiento del sector financiero; un sistema bancario siete veces superior al tamaño de su economía. El sector financiero se ha alimentado de grandes cantidades de dinero extranjero, en concreto, por altos rendimientos de los depósitos, los bajos tipos impositivos, una regulación financiera laxa y por el marco de seguridad jurídica en la zona euro.

Por tanto, los graves problemas chipriotas fueron desencadenados tanto por factores externos como internos. Uno de los principales detonantes fue la

gran vinculación con el país heleno, lo que propició el contagio de los problemas griegos a la economía chipriota.

A todo esto hay que añadir, que Chipre es un país situado en la esquina noreste del Mediterráneo²⁴², un área “caliente” dada su cercanía al norte de Turquía y al este con Siria, Líbano e Israel. Desde 1974 la isla se encuentra tomada militarmente en su tercio superior, Nicosia incluida, por Turquía, único Estado que reconoce a la república Turca del Norte de Chipre. La reunificación es una tarea pendiente que se ha afrontado en diversas ocasiones, todas fallidas hasta el momento.

Recientemente han sido descubiertos yacimientos de gas y petróleo en la zona económica exclusiva de Chipre, que podrían tener suficiente entidad como para dar un giro a la economía chipriota. El descubrimiento de estos yacimientos produce el máximo interés en la Unión Europea.

La situación económica de Chipre comenzó a complicarse años atrás, el 25 de junio de 2012 Chipre solicitó oficialmente ayuda financiera a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), que sería asumida más adelante por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), así como al Fondo Monetario Internacional (FMI), con el objetivo de “favorecer el retorno de la economía de Chipre a una senda de crecimiento sostenible, garantizar el buen funcionamiento del sector bancario y preservar la estabilidad financiera de la Unión y de la zona euro”.

Chipre pidió una ayuda a Europa de 17.000 millones de euros para sanear sus cuentas públicas. Los países pertenecientes al MEDE aportaron una cantidad de 9.000 millones de euros, el FMI aportó 1.000 millones y los 7.000 millones restantes para la recapitalización los asumió Chipre a través de aumentos impositivos, privatizaciones a empresas públicas, medidas de

²⁴² López Jiménez, J.M., “La crisis financiera de Chipre: una ocasión propicia para superar conflictos geopolíticos”. *Documento Opinión* 79/2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Agosto 2013, págs. 3-5.

reducción del gasto, asunción de pérdidas de los accionistas, bonistas y depositantes con más de 100.000 euros de las entidades afectadas. Entre las recomendaciones que hizo Europa, propuso que el Gobierno chipriota hiciera una quita a los depósitos. Esta medida era una novedad que no se había aplicado hasta la fecha en ningún país de la zona euro, lo que generó incertidumbre entre la población.

El 27 de junio de 2012 el Eurogrupo emplazó a la Troika para elaborar un programa de ajuste macroeconómico, pero no fue hasta un año más tarde, que el Eurogrupo consensuó con las autoridades de Chipre las piedras angulares del mencionado programa. El Memorandum de entendimiento con Chipre abordaba desafíos financieros, fiscales y estructurales. El programa se centró en tres puntos principales: restaurar la solidez del sector bancario chipriota, así como generar confianza en el mercado y en los depositantes; continuar con el proceso en curso de la consolidación fiscal con el fin de corregir lo antes posible el déficit público excesivo; e implementar una serie de reformas estructurales para fomentar la competitividad y el crecimiento estable y sostenible.

Las continuas rebajas por las agencias de riesgos en la calificación de la República de Chipre crearon un grave problema de liquidez a las principales entidades financieras del país, especialmente a Laiki Bank. Como resultado de estas necesidades de liquidez, Laiki Bank en octubre de 2011, solicitó Asistencia de Liquidez de Emergencia al Banco Central de Chipre, con el consentimiento del BCE. Como consecuencia el Banco Central de Chipre instó a la entidad a presentar un plan de recuperación basado en la ampliación de 1.800 millones de capital privado. Y el Gobierno de Chipre ante la difícil recapitalización, accedió a una solicitud de la entidad financiera adquiriendo un 84% de su capital social. A partir de entonces, Laiki Bank se convirtió esencialmente en un banco de propiedad estatal.

Como consecuencia de la incertidumbre política de Grecia a mediados de 2012, se produjeron grandes fugas de depósitos de las ramas de Laiki Bank en Grecia. Por otro lado, hay que destacar la quita que se produjo en los bonos griegos que supuso una pérdida de 1.200 millones y la última rebaja crediticia que supuso una pérdida de 2.600 millones de euros. Esta rebaja supuso que los bonos del gobierno de Chipre dejaran de ser aceptados como garantía por el BCE.

Al final los fondos necesarios para poder llevar a cabo la reestructuración y recapitalización del sector financiero ascendieron a 9.500 millones de euros. Los crecientes problemas con el sector financiero propiciaron las negociaciones con la Troika. La rápida actuación del gobierno y la firma del memorándum evito el colapso de Laiki Bank, el segundo banco más grande de Chipre, lo que habría llevado al colapso de todo el sistema financiero. El Banco Central Europeo cortó la prestación de Asistencia de Liquidez de Emergencia y acto y seguido se adoptó la resolución inmediata de disolución de Laiki Bank, mediante la creación de un banco bueno y uno malo y la posterior absorción de sus operaciones por el Banco de Chipre.

A principios del año 2013, se llega a un acuerdo con los países de la Eurozona, el FMI y Chipre sobre un plan de rescate sobre el cual Chipre tendrá que hacer sus propias aportaciones. Para contribuir al gasto de su rescate, se piensa en grabar depósitos bancarios así como en ciertas restricciones. Hubo lo que se conoció como el corralito chipriota: los bancos estuvieron cerrados 13 días y permitieron sacar dinero en efectivo con ciertas restricciones. En julio se anunció una quita para depósitos superiores a 100.000 euros.

Uno de los aspectos más polémicos en las negociaciones previas de marzo de 2013 fue el de la participación de los depositantes en los procesos de recapitalización bancaria²⁴³, para que la factura del rescate, con cargo a las arcas públicas fuera menor. El Parlamento Europeo arremetió duramente

²⁴³ López Jiménez, J.M., “La crisis financiera de Chipre: una ocasión propicia para superar conflictos geopolíticos”, Agosto 2013, *op.cit.*, págs. 6-7.

contra la Troika, señalando que los depósitos inferiores a 100.000 euros debían estar exentos de toda quita y que los ahorros de la gente normal no debían ser usados para rescatar bancos, lamentando la falta de transparencia y responsabilidad democrática de la inicial propuesta de la Troika. Finalmente, en coherencia con la regulación vigente, el impuesto sobre los depósitos sólo afectó a los titulares de depósitos superiores a 100.000 millones de euros, conforme a los principios de la Unión europea.

¿Cuáles han sido los resultados del rescate a Chipre? En la actualidad, con respecto a la reestructuración del sistema financiero, los rescates de los bancos fueron llevados a cabo de forma ordenada y transparente. Dicho plan de rescate permitió evitar la quiebra del sistema financiero y de la economía en su conjunto. No obstante, los planes iban acompañados de medidas de desapalancamiento y recuperación de préstamos morosos. Esto está provocando una reducción del flujo del crédito y está lastrando el crecimiento económico del país. Aunque los avances han sido muy significativos, todavía debe continuarse el proceso de transparencia, saneamiento y recapitalización del sistema bancario.

Otra de las exigencias de Europa a los bancos chipriotas fue la mejora de la transparencia del sistema bancario para evitar mecanismos contra el blanqueo de capitales llevado a cabo por los bancos.

Respecto a las medidas llevadas a cabo para mejorar el funcionamiento de las cooperativas de crédito, éstas se han aplicado con relativa rapidez. Las entidades de crédito juegan un papel fundamental en la economía chipriota. Y por ello, ha sido fundamental llevar a cabo una serie de reformas para fortalecer su regulación y supervisión.

Por otro lado, la posible quita a todos los depósitos privados de Chipre quebró la confianza de los europeos por los que los depósitos por debajo de 100.000 euros estaban garantizados. El hecho de aplicar una quita a los

depósitos causó un gran temor a la población que ante esta situación de incertidumbre, realizó retiradas masivas de ahorro que redujeron la liquidez de las entidades. Se implementaron medidas de restricción temporal de pagos electrónicos, se limitaron las transferencias al exterior y las retiradas de dinero efectivo. Con estas medidas se consiguió minimizar las interrupciones en el sistema de pagos, se aseguraron las transacciones fundamentales para el correcto funcionamiento de la economía y se evitó el desmoronamiento del sistema financiero.

Finalmente, el 29 de noviembre de 2013, siete meses después de acceder al programa de rescate financiero, Chipre recibió el primer voto de confianza a su gestión de la crisis económica, al revisar la agencia de calificación crediticia Standard & Poor's al alza la calificación de Chipre en una nota, de CCC+ a B.

5.7. Consecuencias sociales de los Memorandums

Los Memorandums de Entendimiento firmados por la Troika en los distintos países que han sido rescatados han establecido condiciones económicas muy estrictas, duras y con enormes consecuencias sociales.

En 2013, el Parlamento europeo comenzó a elaborar un informe²⁴⁴ para examinar la actuación de la Troika. El informe cuestionó la falta de transparencia de la negociación de los MOU; su enfoque recesivo, contrario a la Estrategia Europa 2020; los recortes en salud y educación, contrarios a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y a los Tratados.

²⁴⁴ Informe sobre la investigación relativa al papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona euro sujetos a un programa. Año 2014. Ponentes Otmar Karas y Liem Hoang Ngoc., págs. 13-36. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+PDF+V0//ES>.

Asimismo, el informe critica que los Estados miembros con un memorándum de entendimiento quedan exentos de todos los procesos de notificación del Semestre Europeo, también en relación con los objetivos de inclusión social y de lucha contra la pobreza, y no reciben recomendaciones específicas por país, salvo la aplicación de sus memorándums de entendimiento.

El Parlamento europeo a través de su informe lamenta que las medidas aplicadas hayan acentuado a corto plazo la distribución desigual de los ingresos y constata que dicha desigualdad ha aumentado por encima de la media en los países rescatados. Los recortes en prestaciones y servicios sociales y el aumento del desempleo como consecuencia de las medidas incluidas en los programas destinadas a resolver la situación macroeconómica, así como las reducciones salariales, están incrementando los niveles de pobreza.

El informe considera por un lado, que la asistencia financiera logra el objetivo de evitar a corto plazo el impago de la deuda soberana, que habría tenido consecuencias económicas y sociales extremadamente graves y probablemente peores que la actuales; con un efecto contagio de gran magnitud y habría provocado la salida forzosa de países de la zona euro. Sin embargo, por otro lado, señala que no existe garantía alguna a largo plazo y observa que la asistencia financiera y el programa de ajuste en Grecia no han evitado el impago ordenado ni el efecto de contagio de la crisis a otros Estados miembros. La confianza de los mercados no se restableció ni los diferenciales de la deuda soberana comenzaron a reducirse hasta que el BCE puso en marcha, en agosto de 2012, el programa de operaciones monetarias de compraventa (OMC). Finalmente, considera que las consecuencias económicas y sociales habrían sido peores sin la asistencia técnica y financiera de la UE y el FMI.

El informe del Parlamento Europeo señala la naturaleza *ad hoc* de los mecanismos de rescate y la Troika y que no exista un fundamento jurídico adecuado para la creación de la Troika sobre la base del Derecho primario de la Unión. Se hace hincapié en la escasa responsabilidad democrática de la Troika a nivel nacional en los países sujetos al programa. Esta responsabilidad democrática varía en función de cada país, dependiendo de la voluntad del ejecutivo nacional y de la capacidad real de control del parlamento nacional. En Chipre, por ejemplo, el Parlamento chipriota rechazó el memorándum y el Parlamento portugués no ratificó el memorándum de entendimiento.

El informe critica que los programas de los memorándums no estén sujetos al cumplimiento de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al Convenio Europeo de Derechos Humanos, ni a la Carta Social Europea por no basarse en el Derecho primario de la Unión, haciendo hincapié en que las instituciones europeas deben respetar el Derecho de la Unión, incluida la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea, en cualquier circunstancia. Asimismo, considera necesario que la estabilidad económica y financiera de los Estados miembros y de la Unión en su conjunto, no debe menoscabar la estabilidad social, el modelo social europeo, ni los derechos sociales de los ciudadanos de la UE.

Se pide que como primer paso se establezca un reglamento claro, transparente y vinculante para la interacción entre las instituciones en el marco de la Troika y la asignación de funciones y responsabilidades dentro de ella.

Se exige que el MEDE se integre en el marco jurídico de la Unión y evolucione hacia un mecanismo basado en la Comunidad, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado del MEDE. Se exige que los programas de asistencia financiera estén revestidos de la legitimidad democrática apropiada y los mandatos de negociación se sometan a votación en el Parlamento europeo.

Por otro lado, se pide la creación de un Fondo Monetario Europeo (FME) con arreglo al Derecho de la Unión que esté sujeto al método comunitario; señala que dicho FME debe combinar los medios financieros del MEDE orientados a respaldar a los países que atraviesan problemas en su balanza de pagos o se enfrentan a la insolvencia del Estado. Este marco evitaría los posibles conflictos de intereses inherentes a la función actual de la Comisión como agente del Eurogrupo y su papel mucho más global de guardiana del Tratado. El FME debe satisfacer los criterios democráticos más estrictos en materia de rendición de cuentas y legitimidad. Este marco aseguraría la transparencia del proceso de adopción de decisiones y todas las instituciones que en él participasen asumiesen íntegramente sus responsabilidades y obligaciones de rendir cuentas por sus acciones.

Algunos países rescatados han denunciado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la violación de los derechos fundamentales, como ha sido el caso de Grecia o Irlanda, pero el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha plegado a la teoría de la integración europea, donde el libre mercado está por delante de los derechos de los ciudadanos.

La UE no ha reforzado los mecanismos de limitación del poder en garantía de derechos de los ciudadanos, sino que ha contribuido a la pérdida de control de la actuación de los gobiernos en el marco global y a soslayar las propias garantías constitucionales de derechos y libertades por el bien del mercado.

A día de hoy España, Irlanda y Chipre han mejorado sus sistemas financieros y su situación económica, aunque las condiciones de los memorándum han tenido importantes consecuencias sociales. Los países que más han sufrido los rescates han sido Portugal y Grecia. En estos países, las pensiones, las prestaciones por desempleo, la educación o la salud han sufrido grandes recortes, ha aumentado el desempleo y los ciudadanos se han empobrecido.

Por tanto, ¿hasta qué punto los Memorandums de entendimiento llevados a cabo por la Troika están siendo efectivos? A la vista de lo sucedido en los países rescatados habría que mejorar muchas cosas como se ha expuesto anteriormente en el Informe del Parlamento Europeo. Por un lado, es cierto que con este mecanismo los Estados rescatados han podido hacer frente a los vencimientos de su deuda, pero por otro lado, se trata de un mecanismo “ad hoc” no integrado en el marco jurídico de la Unión Europea, poco democrático y que no respeta los derechos establecidos en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

6. CONCLUSIONES

- Las novedades en relación con las instituciones europeas, tras el Tratado de Lisboa pueden resumirse del siguiente modo: ganan poder tanto el Parlamento Europeo, como el Consejo Europeo en detrimento de la Comisión; se crea una tricefalia que no parece muy funcional, porque pueden solaparse en algunas competencias –Presidente de la Comisión, Presidente del Consejo Europeo y Alto Representante de la Unión para los asuntos exteriores-, predomina la regla de la mayoría frente a la unanimidad. Sin embargo, para la reforma de los Tratados se establece el principio de unanimidad, lo que genera inflexibilidad y un mayor inmovilismo, que perjudica el avance de la construcción europea.

- El incremento de poder del Consejo Europeo pone de manifiesto que el principio intergubernamental se ha incrementado para compensar los avances del principio supranacional a través de las competencias del Parlamento Europeo.

- La crisis ha revelado la interdependencia entre Europa y los Estados miembros, y ha puesto en evidencia las carencias existentes en el seno de la Unión. Por tanto, entre los retos a futuro, estará coordinar las finanzas públicas con países con desequilibrios internos y regionales y con distinta competitividad.

- Ha sido fundamental introducir medidas de revisión, control y garantías de futuro como la unión bancaria, así como la exigencia de reformas constitucionales para imponer a cada país la regla de oro. Y como consecuencia de todos los cambios realizados y previstos, el euro ya no está en peligro.

- En la actualidad la zona euro avanza hacia una mayor integración económica, se ha creado la Unión Bancaria, que evitará crisis financieras

futuras y romperá el círculo vicioso entre bancos y deuda soberana. Además, se quiere avanzar hacia una unión fiscal y política.

- El Consejo Europeo ha adoptado un papel protagonista en la gestión de la crisis económica, y claro ejemplo de ello es el papel que ha venido desempeñando en relación con la gobernanza económica.

- Los Estados no han estado dispuestos desde el Tratado de Maastricht a avanzar más en los métodos comunitarios, exhibiendo una clara resistencia a la cesión de soberanía. Pero por otro lado, esto no excluye una decidida voluntad de coordinación de políticas europeas al más alto nivel intergubernamental, a través del Consejo Europeo.

- El Consejo Europeo ha impulsado medidas tan importantes como la reforma del artículo 136 del TFUE, que proporciona una base jurídica al mecanismo de estabilidad para la eurozona, un nuevo pacto fiscal, la promoción del MEDE y también medidas tan importantes como la Unión Bancaria.

- La actitud protagonista del Consejo Europeo ha generado tensiones con el resto de instituciones europeas. El Consejo Europeo ha venido desplazando al Consejo con la adopción de relevantes decisiones económicas, reduciendo al Consejo junto a la Comisión, a un ejecutor de las mismas y supervisando su actividad. Asimismo, su relación con el Parlamento europeo ha estado marcada por una fuerte tensión derivada de una extralimitación de las funciones del Consejo Europeo.

- El análisis pormenorizado de los Consejos europeos durante los últimos cuatro años (junio de 2012-diciembre 2017), me lleva a las siguientes conclusiones:

1) Las reuniones de los Consejos Europeos están muy pegadas a la actualidad, a la situación que padece Europa y a las circunstancias de cada Estado miembro.

2) Las medidas que se han debatido en los últimos años han ido a la raíz del problema de la crisis económica. Se están adoptando medidas útiles importantes y a largo plazo, con mucho sentido común, que avanzan en la mejora de la construcción europea y que pretenden evitar futuras crisis económicas. Medidas como: el MEDE, el Pacto por el Crecimiento y Empleo, la Unión Bancaria, crear un mercado interior de la energía, un mercado único digital, restablecer el préstamo normal a las PYMEs, o crear un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, intentan mejorar y fortalecer la situación económica de los Estados miembros.

3) También es cierto que los Consejos Europeos se caracterizan por su enorme lentitud en la toma de decisiones. Este es un tema que sin duda creo que se podría mejorar, porque muchas veces las medidas tardan incluso más de un año en aplicarse y por tanto, mucho más en surtir efectos.

4) Asimismo, resulta complicado en muchas ocasiones tomar decisiones (se necesita unanimidad), ya que cada país vela por su propio interés, y por ello las largas reuniones que acaban, en ocasiones, a altas horas de la madrugada.

5) Europa es exigente con los Estados miembros, pero también se convierte en su tabla de salvación cuando ya no pueden salir adelante por sí solos.

6) La UE ha demostrado estar comprometida con el avance de la construcción europea. Sus decisiones van en la buena dirección para prevenir nuevas catarsis como la crisis iniciada en el año 2007. Aunque es exigente con los Estados miembros, también ha dado sobradas muestras de solidaridad.

- Cabe preguntarse ¿Puede sobrevivir la UE si cuando hay situaciones de crisis económica, solo plantea la disciplina fiscal y las reformas estructurales sin tener en cuenta los derechos fundamentales y los instrumentos de solidaridad? A la vista de lo que llevamos expuesto, y de cómo ha evolucionado la política europea en los últimos años, creo que la combinación de dichas cosas es lo acertado. No puede acentuarse solamente la idea de disciplina fiscal, sino que debe haber políticas sociales y deben reforzarse los instrumentos de solidaridad.

- En definitiva, la UE no podrá convencer a nadie si se convierte en un instrumento de la disciplina de los mercados, que vela únicamente por la estabilidad macroeconómica, dejando de lado su dimensión social, solidaria y su contenido político.

- Así lo han puesto de relieve los diferentes representantes de las instituciones europeas, como el exPresidente Barroso ya decía en 2012: "Se necesita solidaridad y responsabilidad, y también ajustes presupuestarios", que ante un foro de empresarios y representantes de la sociedad civil de los Veintisiete subrayó "estamos juntos en esto y solo juntos podremos superar la crisis", afirmando a continuación que "es importante que los esfuerzos sean justos y equitativos", ya que la profundidad de la crisis que afecta a la Unión ha producido altos niveles de desempleo y una recesión profunda²⁴⁵.

- La preocupación por las políticas sociales no se encontraba entre los objetivos originarios de la Unión. El Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea tenía como finalidad principal la creación de un mercado común.

²⁴⁵ http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/politica-monetaria-y-fiscal/barroso-subraya-que-la-salida-de-la-crisis-exige-equilibrio-austeridad-y-solidaridad_KmVnJO3Og8Z1PvMIJwCx3/

- Más adelante, Maastricht supuso un decisivo impulso hacia la construcción de una Europa social con la aprobación del conocido Protocolo XIV o Protocolo de Política Social que contenía un Acuerdo relativo a la Política Social (APS).

- el Tratado de Ámsterdam consiguió insertar el APS en el seno del Tratado de la Comunidad Europea, persiguiendo una legitimidad social para la UE. Se constitucionaliza así la política social, elevando la regulación del antiguo Protocolo a la categoría de derecho originario. Junto al Tratado de Niza del año 2000, sin formar parte del mismo se proclamó la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

- Finalmente, el Tratado de Lisboa aunque no incorpora la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, como se pretendía en el proyecto de Constitución, se remite a la misma atribuyéndole “el mismo valor jurídico que los Tratados”. Este Tratado también establece que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Éste formará parte de la Unión como principios generales.

- La exclusión de la Carta fuera de los Tratados indica un cierto debilitamiento respecto a la precedente y frustrada Constitución. Pero aunque haya sido una solución intermedia sirve para profundizar la base institucional y política de la Unión Europea y para lograr una Europa más democrática y social.

- Todavía persiste la idea de que a día de hoy las libertades económicas se antepone a los derechos de los ciudadanos. Y esto ha sido objeto de una amplia crítica que ha llegado al Parlamento Europeo.

- Los protagonistas de la protección social son los Estados miembros, quedando en manos de las instituciones europeas la coordinación de los distintos sistemas de protección social. Por ello, la pretendida armonización o

unificación entre los sistemas de protección social parece difícil de conseguir a corto plazo.

- Con el Tratado de Lisboa se prevé de modo expreso el método abierto de coordinación (MAC) para las políticas de empleo, elevándose al carácter de derecho originario.

- La Unión Europea pasa de estar gobernada exclusivamente por el modelo comunitario tradicional (directivas, reglamentos, etc) a estarlo también por nuevos métodos (soft law o norma suave, como por ejemplo el MAC).

- El éxito del MAC reside en su flexibilidad y en su capacidad de contribuir a la convergencia de las políticas nacionales en materias donde las reticencias de los Estados miembros no permiten su integración.

- La vuelta al intergubernalismo, que podría ser percibida como un retroceso en relación a los instrumentos de integración europea se ha convertido en el único medio de desbloqueo de la soberanía nacional.

- El MAC se aplica fundamentalmente en las políticas de empleo (Estrategia de Lisboa y Estrategia Europea de Empleo) pero también se está aplicando a las políticas de protección social (Estrategia concertada para modernizar la protección social).

- Los partidarios del MAC, consideran que es una oportunidad para superar las dificultades del método comunitario y para facilitar la europeización de la política social y de empleo. Se considera un instrumento efectivo y puede hablarse de una cierta implementación en el ámbito nacional como actuación del Derecho comunitario.

- El término “modelo social europeo” se sigue utilizando para describir los principios, valores y elementos comunes a los regímenes sociales vigentes en la Unión.

- El Modelo social europeo en definitiva promueve la ciudadanía social, entendida como una limitación a la desigualdad social y económica, una mayor protección a los más vulnerables y un paternariado social activo.

- Sin embargo, la Unión Europea no ha configurado un modelo social propio, ni un modelo compartido por los Estados miembros. Se confiaba en que las políticas económicas de un mercado común produjeran el progreso social.

- El modelo social europeo debe renovarse y establecer una mayor coordinación de las políticas sociales (a través de las soft law) y un nuevo reparto de competencias entre la Unión y los Estados, promoviendo el acercamiento y la compatibilidad de los diversos sistemas nacionales.

- Ante las devastadoras consecuencias de la crisis económica en el ámbito social, la Comisión Europea en el año 2015 planteo la necesidad de promover un “Pilar Europeo de Derechos Sociales” que tenga en cuenta las cambiantes realidades de las sociedades europeas y del mundo del trabajo.

- El Pilar Europeo de Derechos Sociales es relevante como marco de referencia para todos los ciudadanos europeos, que evaluará el empleo y el desarrollo social en los Estados miembros participantes y servirá de guía para un proceso renovado de convergencia en la UE. También tiene un papel destacado como impulsor de reformas a nivel nacional.

- El Pilar Europeo de Derechos Sociales es relevante como marco de referencia de todos los ciudadanos europeos, que evaluará el empleo y el desarrollo social de los Estados, asegurando una mejor convergencia en la Unión Económica Monetaria y servirá de guía para el proceso renovado de convergencia en la UE.

- Europa debe resetearse y dar un mayor protagonismo a la dimensión social, siendo para ello necesario aumentar el nivel de protección de los derechos fundamentales. Una buena propuesta sería realizar una evaluación

del impacto de los derechos fundamentales en la nueva gobernanza socio-económica.

- Es fundamental que se tengan en consideración los derechos fundamentales y sociales en las políticas de consolidación fiscal y en las reformas estructurales. Se deberían realizar evaluaciones de impactos en los Programas de estabilidad presentados por los Estados miembros y en las reformas impuestas a los Estados miembros.

- El Pilar Europeo de Derechos Sociales puede liderar campos de actuación que hasta ahora han sido dirigidos por los Estados miembros, como por ejemplo: salarios más justos, con el fin de evitar riesgos como el dumping social.

- Otra idea interesante es la creación de una Agencia Europea de Derechos fundamentales, que guíe la actuación y las decisiones del Semestre Europeo.

- El caso Ledra Advertising supuso un punto de inflexión en cuanto a la defensa de los derechos fundamentales, y muestra como la Comisión Europea debe velar por el cumplimiento de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales en la negociación e implementación de los Mous.

- Sería conveniente que la Carta Social Europea alcance un nivel de protección comparable al del Convenio Europeo de Derechos Humanos y que el CEDS alcance el mismo dinamismo interpretativo de las normas que realiza el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

- Asimismo sería bueno establecer pasarelas entre la Carta y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Si el Derecho Europeo de Derechos Humanos está integrado por la normativa de la Unión Europea y el Consejo de Europa, se hace necesaria una complementariedad y una interacción normativa entre ambos.

- La necesidad de la adhesión a la Unión Europea de la Carta Social Europea también radica en evitar divergencias y contradicciones entre el Tribunal de Justicia de la Unión y el Comité Europeo de Derechos Sociales.

- El periodo de crisis económica ha llevado a que la Carta Social Europea adquiriera un protagonismo sin precedentes en Europa y a que los órganos jurisdiccionales la invoquen directamente.

- Hay una importante doctrina que advierte que la crisis económica no puede conllevar a la eliminación o a la reducción de la protección de los derechos sociales. Los Gobierno nacionales deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos en momentos de dificultad, que se hace sentir más.

- Se hace necesario que los órganos jurisdiccionales invoquen la CSE como un instrumento de garantía de derecho y que se observen los mandatos constitucionales en cuanto al efecto directo de una norma internacional.

- La jurisprudencia del TJUE entra en conflicto cuando están en juego los derechos sociales frente a las libertades económicas, donde han prevalecido por norma general las segundas. Esta posición ha ido moviéndose más adelante hacia una ponderación más equilibrada entre las libertades económica y los derechos fundamentales.

- La medidas extraordinarias de gestión de la crisis como: el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o la Troika han tenido devastadoras consecuencias sociales para los países más afectados por la crisis económica. Los Estados afectados han perdido capacidad de decisión frente a la UE.

- Además, la legitimidad de estas medidas han sido puestas en cuestión, ante la posible vulneración de los derechos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

- El TJUE ha primado los mecanismos extraordinarios frente a los derechos fundamentales, alegando la necesidad de rescatar a los países más vulnerables y la continuidad del proyecto europeo. Sin embargo, precisamente estas actuaciones han restado legitimidad al proyecto europeo.

- Los Memorandums de entendimiento han establecido condiciones económicas muy estrictas, duras y con enormes consecuencias sociales. Sin embargo por otro lado estas medidas han logrado evitar a corto plazo los impagos de la deuda.

- A raíz de la crisis económica se ha producido un deterioro de las garantías jurídicas e institucionales de los derechos fundamentales. El TJUE fundamenta la garantía de los derechos en la primacía y eficacia del Derecho europeo. Se aparta del reconocimiento de la dignidad humana o de la protección de los más débiles y antepone los argumentos basados en la libertad de mercado “altamente competitiva”.

- El TJUE ha permitido el encaje comunitario del MEDE en una situación en la que estaba en juego el proyecto europeo. Por tanto el TJUE ha tenido postura integradora y pro europea muy importante.

- Todas estas medidas extraordinarias que se han adoptado a raíz de la crisis nos hacen reflexionar sobre la necesidad de reforzar la base jurídica del modelo social europeo de manera que se establezcan los mecanismos necesarios para que no se vuelvan a vulnerar derechos reconocidos en la CDFUE.

Para finalizar me gustaría compartir la siguiente reflexión. Si bien es cierto que el Consejo Europeo gana más poder tras el Tratado de Lisboa, lo que fortalece el principio intergubernamental, también es cierto que los jefes de Estado en los últimos Consejos europeos han cedido parte de su soberanía a la Unión Europea, como lo demuestra la constitución de la Unión Bancaria.

Esto significa que los Estados miembros confían en la Unión Europea para solucionar muchos de sus problemas a nivel nacional. Y que la Unión Europea sigue siendo un escudo eficaz para futuras crisis.

7. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Abascal Rojo, M., Alonso Gispert, T., Fernández de Lis, S., A. Golecki, W.A., "Una unión bancaria para Europa: haciendo de la necesidad virtud", Documento de Trabajo n° 14/32, BBVA, Madrid, noviembre de 2014. https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2014/11/WP_Banking-Union_ES_vfinal.pdf.
- Abrahamson, P., "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿Convergencia de solidaridades?", en Moreno, L. y Sarasa, S. (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid; año 1995; págs. 118-125.
- Aguilar Calahorro, A., "La posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación a las medidas adoptadas ante la crisis económica" en Balaguer Callejón F., Azpitarte Sánchez M, Guillen López E., Sánchez Barrilao, J. F., *El Impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, año 2015, Pamplona. Thomson Reuters Aranzadi, Págs. 144-146; 129-159.
- Aguilar Calahorro, A., "La Decisión Pringle en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2014, págs. 344-366.
- Aguilar Calahorro, A., "El impacto de la crisis económica en España: el renacimiento de la política frente a la economía" en Balaguer Callejón, F., Azpitarte Sánchez, M., Guillen López E. y Sánchez Barrilao, J. F., *El Impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, Año 2015, Pamplona. Thomson Reuters Aranzadi. Págs. 172-185.
- Akandji-Kombe, J.F., "Carta Social Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: Perspectivas para la próxima Década", en *Revista de Derecho Político*, núm. 68, año 2006, págs. 387-407.
- Akandji-Kombé, J.F., "Les obligations positives et la protection des droits sociaux dans le système européen des droit de l'homme". Contribution a la Conference de Haut Neveau sur la Charte Sociale Europeenne (Turin, 17 et 18 octobre 2014).

- Álvarez Pablos, A.M., “La elaboración de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, Nº 6-7, 2000-2001, págs. 359-376.
- Anardóttir, O., “Non-discrimination in International and European Law: Towards Substantive Models”, *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, year 2007, num. 25.
- Andersen, S.S. y Eliassen, K.A. (eds.), "The EU: How democratic is it?" *Sage Publications*. Year 1996.
- Andrés Sáenz de Santamaría, P., “El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados” en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 18, primer semestre 2010, págs. 59-63.
- Amezúa, L.C., “Los derechos fundamentales en la Unión Europea”, *Revista de Derecho*, Vol. XVI, julio 2004, p. 105-110.
- Aprell Lasagabaster, C., “El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros: los efectos del Real Decreto-Ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones” en *Revista General de Derecho Administrativo*, 32, 2013.
- Arroyo Jiménez, L., “Sobre la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional. Bases, contenido y consecuencias”. *Revista para el Análisis del Derecho*. Año 2011, págs. 1-3.
- Balaguer Callejón, F., Azpitarte Sánchez, M., Guillén López, E. y Sánchez Barrilao, J.F., *El Impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, Editorial Aranzadi, año 2015.
- Baquero Cruz, J., “La protección de los derechos sociales de la Comunidad Europea tras el Tratado de Ámsterdam”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 4, año 1998.
- Barón Crespo, E., “Constitución y modelo social europeo”, en *Estudios de economía aplicada*, Vol. 27-3, 2009, págs. 599-608.

- Barrios Baudor, G., “La Protección social en la Unión Europea: de la Constitución Europea al Tratado de Lisboa”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*; año 2011; págs. 355-375.
- Becerril Atienza, B., “El Consejo Europeo y el Consejo en el Tratado de Lisboa”. *Revista de las Cortes Generales* (1º, 2º y 3er cuatrimestre 2007).
- Belorgey, J.M., “La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control: el Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Revista de Derecho Político*, nº. 70, año 2007.
- Bestley T., Coate S., and Guinnane T., “Incentives, Information and Welfare: England’s New Poor Law and Workhouse Test”, en *RSF Working Papers Series*. Mayo 2002. Pages 1-5.
- Bilbao Ubillos, J.N., “Estado del Bienestar y Constitución Europea: desafíos, perspectivas y alternativas teóricas”- *Cuadernos de Política Económica*. Revista electrónica. Vol 9, Enero-Abril 2005; págs. 24-29.
- Bischoff, G., “El modelo social europeo y los derechos de los trabajadores: ¿por qué necesitamos un pilar europeo de derechos sociales”. *Temas para el debate*, ISSN 1134-6574, Nº. 268 (marzo), año 2017, págs. 29-31.
- Braibant, G., “La convention composée de representants politiques”, *Temoignage RUDH*, 15 septembre 2000.
- Bustos Gisbert, R., “Encuesta sobre el TJUE como actor de constitucionalidad”. *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, número 39, año 2017, pp. 33.
- Buzelay, A., *Intégration et désintégration européenne*, París, Economica 1996.
- Cafaro, S., “La méthode ouverte de coordination, l’action communautaire et le rôle politique du Conseil européen” en *Mélanges en hommage a Jean-Victor Louis*, Ed. ULB, 2003, Vol. II, pp. 204 y ss.
- Calonge Velázquez, A., “El Consejo Europeo y sus relaciones con las demás instituciones de la Unión”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº18, Primer semestre 2010, págs. 107-111.

- Camisón Yaqüe, J.A., “Lecciones básicas de Derecho e Instituciones de la Unión Europea”. Año 2011, pág. 76.
- Canotilho M., “Austeridad y Derechos Fundamentales en Portugal: episodios de una crisis interminable” en Balaguer Callejón F., Azpitarte Sánchez, M., Guillen López, E. y Sánchez Barrilao, JF. *El Impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*. Año 2015, Pamplona. Thomson Reuters Aranzadi. Páginas 279-295.
- Canosa Usera, R., “La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa”, Ponencia impartida en las Jornadas de Derecho Laboral sobre; Reforma laboral: Sentencias del Tribunal Constitucional, Derechos Fundamentales y Derecho Internacional. Madrid 8 y 9 de julio de 2015, pág.19.
- Carbajo A., "El rescate de Portugal". *Cuadernos de Información Económica* 223, Julio/Agosto, año 2014, págs. 55-56.
- Carmona Cuenca E., “La igualdad de género en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: un reconocimiento tardío con relación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, mayo-agosto (2015), págs. 297-328.
- Correas Sosa, I., *El desarrollo del Estado social en la década de los noventa. Políticas sociales en un contexto de fuerte crisis económica*. Series Monografías, 90. Congreso de los Diputados. Año 2011.
- De Miguel Bárcena, J., *El Consejo de la Unión Europea. Poder Normativo y Dimensión Organizativa*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009
- De Miguel Bárcena, J., “La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación”. *Cuadernos Europeos de Deusto*. ISSN: 1130-8354, Num. 35/2006, Bilbao, págs. 23-42.
- De la Villa de la Serna, P., “Las tres Cartas europeas sobre derechos sociales”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, ISSN 1137-5868, Nº 32, 2001, página 273.
- De la Villa Gil, L.E., “La Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos*

- Sociales*, N° 32, 2001 (Ejemplar dedicado a: Derecho social Internacional y Comunitario), págs. 13-34.
- Delgado Ramos, D. “Las reformas institucionales en Grecia 2010-2017: entre la necesidad y la Troika” en *Crisis económica y reforma de las Administraciones Públicas* (Vidal Prado, C. y Delgado, D., Coordinadores), INAP, octubre 2017, págs. 77-78.
 - Delgado Ramos, D., “La reforma de las Administraciones Públicas en España (2012-2015)” en *Crisis económica y reforma de las Administraciones Públicas* (Vidal Prado, C. y Delgado, D., Coordinadores), INAP, octubre 2017, págs. 131-161.
 - Delgado del Rincón, L., “El derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes irregulares: reflexiones sobre la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril”, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 163, 2014, págs. 1189-231.
 - De Schutter, O., “L’adhésión de L’Union européenne à la Charte sociale européenne révisée”, *EUI Working Paper LAW* No. 2004/11. European University Inttute, Florence, 2004.
 - De Schutter, O. and Dermine, P., “The two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Unión”. Diciembre 2016, Université Catholique Lovain, Institute for Interdisciplinary Research in Legal sciences. *CRIDHO Working Paper 2016/2*, pags. 1-40.
 - Díez Moreno, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, editorial Civitas, Madrid, año 2009.
 - Fernández Rozas, J.C., “La compleja adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos y las secuelas del Dictamen 2/2013 del Tribunal de Justicia”, en *La Ley Unión Europea* (23). 2015, págs. 40-56.
 - Ferrer Martín de Vidales, C. "El Consejo de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa", en *Revista universitaria europea*, ISSN 1139-5796, N°. 13, 2010, págs. 70-71.
 - Fischer-Lescano, A., “Competencies of the Troika. Legal limitations of the Institutions of the EU” en I. Schoemann, et al. (Ed.), *The Economic*

and Financial Crisis and Collective Labour Law in EuroParlamento Euro, Hard, Oxford. Year 2016.

- Fitzmaurice, M. "Expression of consent to be bound by a Treaty as developed in certain environmental treaties" in Klabbers, J. and Lefeber, R., *Essay on the law of treaties, a collection of essays in honour of Bert Vierdag*, The Hague, Martinus, Nijhoff, 1998.
- Flauss, J.F., "Las interacciones normativas entre los instrumentos europeos relativos a la protección de los derechos sociales", en el colectivo *Escritos sobre Derecho europeo de los derechos sociales* (coord. L. Jimena Quesada), Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 25-54.
- Forsthoff, E., "Die Daseinsorge und die Kommunen" (1958), en *Rechtsstaat im Wandel*, Stuttgart, 1964, págs. 111 y ss.
- Gómez Reino, E., "La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea", en *Dereito*, Universidad de Santiago de Compostela, núm. 22, 2013, págs. 186-188.
- González Vázquez, I., *El Cambio de Orientación de la Política Social Comunitaria del Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar*, Universidad de Sevilla, 2011.
- Gordillo Pérez, L. y Tapia Trueba, A., "Diálogos, Monólogos y Tertulias. Reflexiones a propósito del caso Melloni". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 11. Num. 22. Julio-Diciembre/2014, págs. 249-266.
- Guinea Llorente, M., "El Proyecto europeo, logros y fracturas: qué Europa tenemos, qué Europa queremos", en el volumen *Impacto de la crisis en el proyecto europeo*, año 2015. Fundación Seminario de Investigación para la paz.
- Guamán, A. y Noguera, A., *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*, editorial Bormazo; año 2014.
- Häberle P., "La Sociedad abierta de los intérpretes constitucionales. Una contribución para la interpretación pluralista y procesa de la Constitución", trad. De Xavier Arzoz Santisteban, en *Revista Española*

de Derecho Constitucional ISSN 0211-5743, año nº 17, Nº 49, 1997, págs. 331-334.

- Heller, H., "Rechtsstaat oder Diktatur?"(1929), recogida en Heller, H., *Gesammelte Schriften*, Leiden, 1971, t. II, págs. 443 y ss.
- Huber, E. R., "Vorsorge für Dasein. Ein Grundbegriff der Staatslehre Hegels und Lorenz von Stein", en *Festschrift für Ernst Forsthoff*, Munich, 1974, págs. 160 y ss.
- Imani, E., "Méthode ouverte de coordination". *E-juristes*. <http://www.e-juristes.org/methode-ouverte-de-coordination647/>. (Consulta 17 de agosto 2005).
- Jimena Quesada L., "La Consagración de los derechos fundamentales: de principios generales a texto fundacional de la Unión Europea". *Cuadernos Europeos de Deusto*, año 2014; págs. 191-197.
- Jimena Quesada, L., "Gasto público y exigibilidad de los derechos sociales en tiempos de crisis". *Revista, Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, ISSN-e 1699-7026, Nº. 8, año 2013 (Ejemplar dedicado a: Los derechos sociales ante la crisis económica), págs. 19-37.
- Jimena Quesada L., "La ejecución de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales" en AA.VV., *Tratado sobre protección de derechos sociales*. Tirant lo Blanch, Valencia 2014, pág. 252.
- Jimena Quesada L. y Tomás Mallén B., "Hacia un estándar europeo común de igualdad: La contribución del Comité Europeo de Derechos Sociales". *Revista de Derecho político*, UNED, núm. 68, 2007, págs. 353-357.
- Jimena Quesada, L., *Sistema europeo de derechos fundamentales*, Marcial Pons, año 2006.
- Jimena Quesada, L., "La jurisprudencia europea sobre derechos sociales". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3063/13.pdf>

- Jimena Quesada, L., "The asymmetric evolution of the social case-law of the Court of Justice: new challenges in the context of the European pillar of social rights". University of Minho, *UNIO- EU Law Journal*. Vol. 3, No. 2, July 2017, pages 4-19.
- Klabbers, J., "The Concept of Treaty in International Law", *The Hague*, Boston, 1996.
- Komárek J., "Why national constitutional courts should not embrace EU fundamental rights?". *Law Society and Economy Working Papers*, 23/2014, pp. 4 y 4.
- Lasa A., *Los Derechos sociales en el constitucionalismo de mercado: aporías de la dimensión social en la Unión Europea*. Universidad del País Vasco, año 2012.
- Linde Paniagua, E., "El Consejo de Ministros de la Unión Europea", en la obra colectiva dirigida por Álvarez Conde, E. *Comentarios a la Constitución Europea*, Vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia 2005.
- Lodge, J., "Legitimidad democrática y el Parlamento Europeo", *Revista de Estudios Políticos* N° 90, año 1995.
- López Garrido, D., *La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar*, edición RBA Libros, S.A., año 2014.
- López Jiménez, J. M., "El arbitraje de preferentes: una medida para evitar la fuga de clientela no prevista en el Memorando de Entendimiento", *Diario la Ley*, n.31, nº8163, Sección Documento on-line, 4 Oct. 2013.
- López Jiménez, J. M., "La crisis financiera de Chipre: una ocasión propicia para superar conflictos geopolíticos". Instituto Español de Estudios Estratégicos. Agosto 2013. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEE079-2013_Chipre_JMLopez.pdf
- Mangas Martin, A., "Post-Lisboa: A propósito del Reglamento Interno del Consejo Europeo" en *Revista General de Derecho Europeo* (2010), pág. 4.

- Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Octava edición 2014.
- Marhuenda García, F., “La reforma del artículo 135 de la Constitución”, en Álvarez Conde E. y Souto Galván, C. (coordds.), *La Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, *Serie Problemas Jurídicos Contemporáneos*, pág. 387-398.
- Martia Portilla, F.J. (Dir). *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Comares, Granada, 2010.
- Martín-Aceña, P., Martínez-Ruiz, M^a.A. y Beltrán Pérez, C., *Las Crisis Financieras en la España Contemporánea 1850-201*”, editorial crítica, 2013.
- Martín, I., Tirado, I. (directores), *Grecia: aspectos políticos y jurídico-económicos de la crisis*, Centro de Estudios políticos y constitucionales. Madrid, 2015.
- Mellado Prado, P., Linde Paniauga E. y Gómez de Liaño Fonseca, M., *Instituciones de Derecho Comunitario*, Año 2009.
- Mellado Prado, P., “La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: cambiar algo para que nada cambie”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº18-Primer semestre 2010, págs. 84-90.
- Monteiro, C., y Paçao, J., “Las Reformas de la Administración Local en Portugal” en *Crisis económica y reforma de las Administraciones Públicas* (Vidal Prado, C. y Delgado, D., Coordinadores), INAP, octubre 2017, págs. 39-72.
- Moreno Fernández, L., *La Europa Asocial. Crisis y Estado del Bienestar*, Ediciones Península. Barcelona, año 2012. Págs. 18-57.
- Moreno, L., “Reformas y Reestructuración del Estado del Bienestar en la Unión Europea”. Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC, *Working Paper* 2004-09, págs.3-4.4.
- Moreno, L. y Sarasa, S. (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid; año 1995.

- Moreno, L. y Serrano, A., "Europeización del Bienestar y activación". *Revista Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44; núm. 2; págs. 31-44.
- Navarro Nieto, F., Rodríguez Piñero Royo Miguel, C. y Gómez J.M., *Manual de Derecho Social de la Unión Europea*, Año 2011.
- Nodat, N., "Social progress holds the key to the EU's popularity" en *How much popular support is there for the EU?* Phillip Morris Institute for Public Policy Research, 1997.
- Noguera Fernández, A., "Los nuevos instrumentos de Gobernanza económica europea y sus consecuencias sobre los derechos sociales en Grecia (periodo 2009-2015)". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 24. Julio-Diciembre de 2015, págs. 1-30.
- Noguera Fernández, A. "El Derecho económico contra el Derecho constitucional: Los mecanismos de gobernanza económica europea". Año 2015, *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, vol. 23, páginas 89-106.
- Nogueira, M., Fotinopoulou O. y Miranda, J. M. (Directores), *Lecciones de Derecho Social de la Unión Europea*, editorial Tirant lo Blanch; año 2012.
- Papí Boucher, M., "Las Relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo durante el mandato de Van Rompuy (2010-2014)" en *Revista Catalana de dret públic*, 51. Año 2015.
- Pérez Carrillo E., "Crisis económica y financiera en la Unión Europea. Reflexiones en torno a algunos instrumentos estratégicos para la recuperación", en *Anuario mexicano de derecho internacional*. Ene. 2011, págs. 5-7.
- Pérez Menayo, V., "El método abierto de coordinación en la UE. ¿Una fórmula institucional de evaluación?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-diciembre 2004.
- Radadic, I., "Gender equality Jurisprudence of European Court of Human Rights", *The European Journal of International Law*, año 2008, num. 19.

- Ramos Quintana, M. I., "El Pilar Europeo de Derechos Sociales: La nueva dimensión social europea". *Revista de derecho social*, ISSN 1138-8692, Nº 77, año 2017, págs. 19-42.
- Ridaura Martínez, J., "La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: Pueden los mercados quebrara el consenso constitucional", en UNED *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 239.
- Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M., "Constitución Europea, política social y método abierto de coordinación". *Revista Relaciones Laborales*, año 2005.
- Rubio Núñez, R. y Martínez Sierra, J.M., "La reforma institucional de la Unión Europea: el cambio de la legitimidad en Europa", *Debates Constitucionales*, Nº1, año 1999.
- Sainz de Vicuña y Barroso, A., "El Estatuto del Banco Central Europeo" en *La Arquitectura Institucional de la Refundación del Euro*. Papeles de la Fundación de Estudios Financieros, 2013, págs. 38-39. Disponible en internet: <http://www.fef.es/new/publicaciones/papeles-de-la-fundacion/item/242-la-arquitectura-institucional-de-la-refundaci%C3%B3n-del-euro.html>.
- Salcedo Beltrán, M.C., "La aplicabilidad directa de la Carta Social Europea por los órganos judiciales". *Revista Trabajo y Derecho*, Nº. 13, 1 de enero de 2016; págs. 1-28.
- Sanahuja J.A., "Las cuatro crisis de la Unión Europea" en Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Trabajo colectivo coordinado por Manuela Mesa, *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*, edición CEIPAZ. Anuario 2012-2013, págs. 61-63.
- Sánchez Barrueco, M. L., "El control del Consejo Europeo por el Parlamento Europeo (2009-2014): marco jurídico y práctica interinstitucional". En *Revista Española de Derecho Europeo*, 53 (Enero-marzo 2015). Págs.4-14.
- Sanz Gil, J. y Sanz Romero, A., "Aplicación del Mecanismo Europeo de Estabilidad en el sistema financiero chipriota". *Revista Universitaria Europea* Nº 21, diciembre 2014; págs. 113-126.

- Sarasa Urdiola, S., “La sociedad civil en la Europa del Sur: una perspectiva comparada de las relaciones entre estado y asociaciones altruistas”, en Moreno, L. y Sarasa, S. (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, CSIC, año 1995, págs. 158-183.
- Serrano Leal, C., Montoro Zulueta, B. y Mulas Alcántara, M., “La Respuesta de la Unión Europea ante la crisis económica” en *Boletín Económico de ICE* nº. 2988, del 1 al 15 de mayo de 2010, págs. 15-31.
- Sicilia, J., Fernández de Lis, S., y Rubio, A., “Unión Bancaria: elementos integrantes y medidas complementarias”, *Documento de Trabajo, BBVA*, agosto 2013. http://www.iberglobal.com/files/union_bancaria_bbva.pdf
- Sotelo, I., *El Estado social*, editorial Trotta. Fundación Alfonso Martín Escudero. Año 2010. Págs. 252-253.
- Smith E., “National Parliaments as cornerstone in European integration”, *Kluwe Law*, 1996.
- Von Stein, L., *Geschichteder sozialen Bewegung* (1859), Munich, 1921.
- Tönnies F., *Desarrollo de la Cuestión Social*, editorial Labor, año 1927.
- Tocqueville A., *Memoria sobre el pauperismo*, editorial Tecnos, año 2003.
- Toulemonde, J., “Una evaluación del método abierto de coordinación de las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, nº 4, julio-diciembre 2010, págs. 1-24
- Uruburu Colsa, J.M., *Historia del Consejo Europeo*, Universidad de Sevilla, 2009, págs. 17-34.
- Van Rompuy, H., “Beyond the institutions: Why Europe today? Building the Europe of the future: Post Crisis Reflection”. Copenhagen, 11 mayo 2012, EUCO 85/12.
- Vidal Prado, C., “Las repercusiones de las medidas de austeridad y las reformas en la Administración Pública en el ámbito de los derechos sociales en España: educación, sanidad y dependencia” en *Crisis*

económica y reforma de las Administraciones Públicas (Vidal Prado, C. y Delgado, D., Coordinadores), INAP, octubre 2017, págs. 163-184.

- Williamson, J., "What Washington Means by Policy Reform", capítulo 2 de Williamson, J. (Ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, 1990. Disponible en internet: <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>.

Documentos utilizados

- "Aplicación del Pilar Social", Servicio de Estudios del Parlamento Europeo; Diciembre 2017, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/614622/EPRS_ATA\(2017\)614622_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/614622/EPRS_ATA(2017)614622_ES.pdf)
- Comisión Europea (2007) "Una Europa, una moneda. El camino al Euro". Págs. 2-7. Disponible en internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6730_es.pdf.
- Comisión Europea, Quarterly Report on the Euro Area, Volume 7 N° 1 (2008), http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12331_en.pdf
- Comisión Europea, "Comprender las políticas de la Unión Europea. Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento", diciembre de 2012 Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/politicassocial/Documents/Europa-2020-la-estrategia-europea-de-crecimientoA.pdf>.
- Comisión Europea. Memorando marzo 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-294 es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-294_es.htm).

- Consejo Constitucional de Francia, Comentario a la Décision n° 2013-314P QPC du 4 avril 2013, disponible en Cahiers du Conseil Constitutionnel,
http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013314PQPCccc_314pqpc.pdf.
- Conclusiones 18 y 19 de junio de 2009-
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11225-2009-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 25 y 26 de marzo de 2010.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/113613.pdf.
- Conclusiones Consejo Europeo 28 y 29 de junio de 2012.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-REV-2/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 18 y 19 de octubre de 2012.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-156-2012-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo del 13 y 14 de diciembre de 2012.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-3-2013-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 14 y 15 de marzo de 2013.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-23-2013-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo del 22 de mayo de 2013.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-75-2013-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2013.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo del 24 y 25 de octubre de 2013.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo del 19 y 20 de diciembre de 2013.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>.

- Conclusiones Consejo Europeo del 20 y 21 de marzo de 2014.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2014-REV-1/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo del 26 y 27 de junio de 2014.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 16 de julio de 2014.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-147-2014-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 30 de agosto de 2014.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-163-2014-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 23 y 24 de octubre de 2014.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 18 de diciembre de 2014.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-237-2014-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 19 y 20 de marzo de 2015.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 25 y 26 de junio de 2015.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 15 de octubre de 2015.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 17 y 18 de diciembre de 2015.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 18 Y 19 de febrero de 2016.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 17 Y 18 de marzo de 2016.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2016-REV-1/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo de 28 de junio de 2016.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2016-INIT/es/pdf>.
- Consejo Europeo de 20 y 21 de octubre de 2016.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-31-2016-INIT/es/pdf>

- Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-34-2016-INIT/es/pdf>
- Consejo Europeo de 29 de abril de 2017. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/es/pdf>
- Consejo Europeo de 22 y 23 de junio de 2017. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8-2017-INIT/es/pdf>
- Consejo Europeo de 19 de octubre de 2017. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2017-INIT/es/pdf>
- Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2017. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-19-2017-REV-1/es/pdf>
- Comunicación COM (95) 466 de 31 de octubre de 1995. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:c10618&from=ES>
- Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Apertura de una consulta sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales COM (2016). 8 de marzo. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4bab37-e5f2-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF
- Cortes Generales. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación Permanente. Año 2011. IX legislatura. Núm. 269, pp. 1 a 23.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales» [COM(2016) 127 final] (2017/C 125/02) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AE1902&from=ES>
- Discurso de Estado de la Unión, septiembre 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_es.htm

- Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2005/600/CE) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0600&from=ES>
- Document de Bruxelles sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe (Présidence belge du Conseil de l'Europe) <https://rm.coe.int/168045ad98>
- Documento del Consejo de la Unión Europea "Prioridades de la UE en materia de cooperación con el Consejo de Europa en 2016-2017". <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5339-2016-INIT/es/pdf>
- "Encuesta sobre el TJUE como actor de constitucionalidad", en la *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, número 39, año 2017, pp. 13-82.
- Evaluación de las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo. http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/pdf/final_report_ipg_en.pdf.
- Informe de la Presidencia sobre el PEE, Anexo I, Apartado III.2 del de las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia
- Informe de la Cámara de los Comunes sobre la ratificación del TCEG, European Scrutiny Committee-Sixty-Second Report Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the eurozone and the rule of law, Cámara de los Comunes, 27 de marzo de 2012. Disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/1817/1817.pdf>
- Informe sobre la investigación relativa al papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona euro sujetos a un programa. Año 2014. Ponentes Otmar Karas y Liem Hoang Ngoc. Págs. 13-36. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+PDF+V0//ES>.
- OIT, Enfrentar a crise do emprego em Portugal, noviembre 2013, disponible en

http://www.ilo.org/public/portugue/region/eupro/lisbon/pdf/vesaofinal_oit_relat_enfrentarcriseemprego_20131101_pt.pdf.

- Resolución del Parlamento Europeo de 19 de enero de 2017 sobre la propuesta del Pilar Europeo de Derechos Sociales. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//ES>
- Resolución sobre la Situación de la Economía Europea: Informe provisional sobre las directrices políticas generales para 2007. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0051&language=ES&ring=A6-2007-0012>
- Primer esbozo preliminar de un Pilar Europeo de Derechos Sociales, que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Apertura de una consulta sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales. 8 de marzo de 2016. COM(2016) 127. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4bab37-e5f2-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_2&format=PDF

Principales Sentencias citadas

- BVerfG, Decisión de la Segunda Sala (Beschluss des Zweiten Senats) de 14 de enero de 2014- 2 BvR 2728/13 - Rn. (1-24), http://www.bverfg.de/e/rs20140114_2bvr272813.html
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Razzouk y Beydoun, del 20 de marzo de 1984, asuntos acumulados C-75/82 y C-117/82 sobre no discriminación sexual en el disfrute de pensiones de viudedad.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Chatzi del 16 de septiembre de 2010, asunto C-149/10, sobre el alcance del permiso parental en caso de nacimiento de gemelos.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de noviembre de 2012 (Sentencia Pringle), ECLI:EU:C:2012:756. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=130381&doclang=ES>.

- Décision del Consejo constitucional Francés nº 2013-314P QPC de 4 de abril de 2013, ECLI:FR:CC:2013:2013.314P.QPC, disponible en, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013314PQPC2013314pqpc.pdf>
- STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 557-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Sentencia del Tribunal de primera instancia (Sala Cuarta ampliada) de 17 de junio de 1998 en el asunto T-135/96, Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) contra Consejo de la Unión Europea [petición de anulación de la Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la Unión de confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), el Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) y la Confédération européenne des syndicats (CES)].Recopilación de Jurisprudencia, 1998, página II-02335, fundamento jurídico n.º 89.
- Sentencia nº 412/2013 del Juzgado de lo Social nº2 de Barcelona, de 19 de noviembre de 2013. Disponible en: http://www.cgsm.es/novedades-legislativas/sentencia_periodo_de_prueba_emprendedores.pdf.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997, Sala de lo Contencioso-administrativo, (Rec. 818/1993).
- Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Glaserapp c. Alemania* y *Kosiek c. Alemania*, ambas de 28 de agosto de 1986.
- Recueil de la jurisprudence relative a la Charte sociale européenne, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Supplement 1, 1986, p.2; así como Recueil de la jurisprudence relative a la Charte sociale européenne, Supplement 3, 1993, p.2.