

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo

La actividad de la Unión Europea durante el año 2015 ha estado marcada por varios hechos que han tenido una gran proyección en los medios de comunicación y que han condicionado el devenir político de sus Estados miembros. También ha sido un período donde se ha avanzado en la profundización del contenido de algunas políticas comunitarias.

1.- En primer lugar destacaríamos la denominada crisis de los refugiados. Las trágicas condiciones del cruce de la frontera exterior europea ha generado una crisis humanitaria de proporciones desconocidas desde la II Guerra Mundial. La entrada de más de un millón de personas en busca de protección internacional y dirigiéndose a algunos Estados miembros concretos (especialmente Suecia y Alemania) ha supuesto un impacto que ha desestabilizado la libre circulación comunitaria. La atracción que ha motivado la generosidad de algunos Estados se ha visto contrarrestada por la poca solidaridad de otros miembros de la Unión. Baste recordar, y a título meramente ilustrativo que, el 8 de junio, la Comisión emitió su Recomendación 2015/94 sobre un programa europeo de reasentamiento donde establecía un reparto de 20.000 refugiados por todos los países de la Unión Europea que debía tener una duración de 2 años y que fue imposible de implementarse por la negativa de algunos Estados a aceptar los contingentes previstos (a España le correspondían 1.449 refugiados).

La primera reacción de las instituciones comunitarias para hacer frente a esta situación fue adoptar, el 13 de mayo, la denominada Agenda Europea de Migración (en COM (2015) 240 final). En dicho documento la Comisión proponía un conjunto de medidas agrupadas en cuatro niveles de acción:

a) reducir los incentivos a la migración irregular (comprende acciones para abordar las causas profundas mediante la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, adoptar un Manual sobre la Directiva de retorno...).

b) gestión de las fronteras exteriores (reforzar la capacidad de Frontex, reforzar la coordinación de la UE de las funciones de vigilancia costera, reforzar la capacidad de los terceros países para gestionar sus fronteras...).

c) reforzar la política común de asilo (instauración de un nuevo sistema de seguimiento y evaluación del Sistema Europeo Común de Asilo y formulación de orientaciones para mejorar las normas relativas a las condiciones de acogida y los procedimientos de asilo, definición de directrices para luchar contra los abusos del sistema de asilo...).

d) una nueva política de migración legal (crear una plataforma de diálogo con los interlocutores sociales sobre la migración económica, vincular más de

cididamente las políticas de migración y de desarrollo, replanteamiento de las prioridades en la asignación de fondos a las políticas de integración...).

Durante el segundo semestre del 2015 los controles fronterizos se han restablecido en once ocasiones y media docena de países del espacio Schengen han repuesto las inspecciones intracomunitarias por motivos relacionados con un flujo extraordinario de personas transitando sus fronteras. En concreto: Noruega (desde el 26 de noviembre hasta el 26 de diciembre de 2015); Austria (desde el 16 de septiembre, que ha ido renovando y hasta el 15 de febrero de 2016), Alemania (desde el 13 de septiembre y que ha ido renovando periódicamente, y en la actualidad se mantiene hasta el 13 de febrero de 2016), Suecia (desde el 12 de noviembre hasta el 11 de diciembre de 2015) y Malta (desde el 19 de noviembre hasta el 31 de diciembre de 2015) que lo imponen en todos los puestos fronterizos con otros Estados participantes. En cambio Hungría (desde el 17 al hasta 26 de octubre de 2015) y Eslovenia (desde el 17 de septiembre hasta el 16 de octubre de 2015) sólo lo restablecieron en determinados puestos fronterizos terrestres comunes. A esta situación de obstaculización de la libre circulación de personas, se debe de añadir el aumento y la generalización de los controles policiales en Francia. Éstos, que evidentemente, han adquirido un carácter sistemático en los alrededores de numerosos puestos fronterizos terrestres de Francia con sus vecinos europeos, tras los terribles atentados ocurridos el 13 de noviembre de 2015 en París donde murieron 137 personas y más de cuatrocientas resultaron heridas.

En este sentido especialmente significativo es la intensificación y relevancia que han adquirido las relaciones con Turquía, y que han cristalizado en la aprobación de un Plan Conjunto de Acción que, entre otras cuestiones, conducirá en un futuro inmediato a la liberalización de visados entre la UE y Turquía y a la plena aplicación del acuerdo de readmisión entre ambos para el mes de junio de 2016 (en Doc. EUCO 26/15 de 16 de octubre de 2015). Asimismo se prevé la creación de un instrumento financiero denominado Mecanismo para Turquía a favor de los refugiados, con un importe de 3.000 millones de euros para complementar el apoyo prestado a los refugiados y a las comunidades de acogida en Turquía (Decisión de la Comisión de 24 de noviembre de 2015).

En este contexto de acentuación de las relaciones, se celebró, el 29 de noviembre de 2015, una reunión informal con los jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía, donde se reiteraba la necesidad de cooperación mutua en diversos ámbitos y de forma especial se declaraba la reactivación de las negociaciones con Turquía para su adhesión a la Unión Europea; todo ello con el compromiso europeo de proveer de asistencia humanitaria de “formas continúa e inmediata” a Turquía para ayudar a los sirios que, temporalmente, se encuentran desplazados en territorio turco (European Union, Statements and Remarks, 870/15, 29 November 2015).

Turquía no ha sido el único país al cual dirigirse para intentar reducir el continuo flujo de personas; la Unión Europea también está dando pasos para reducir la presión mediante la articulación de un conjunto de actuaciones destinadas a los países africanos. Un buen ejemplo lo constituye la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de África y de la Unión Europea sobre migración

celebrada en La Valetta (Malta) el 12 de noviembre de 2015. En ésta se adoptó un Plan de Acción que incluía, entre otras acciones, la creación de un Fondo de Emergencia, que debería financiar proyectos en los países africanos más frágiles y vulnerables. Todo ello debería confirmar que la mejor estrategia para reducir el flujo migratorio es la que incluye el diálogo y la cooperación con los países de origen y de tránsito.

2.- En segundo lugar, debe mencionarse el estallido de la crisis económica financiera y el retraso en los pagos del rescate concedido por los mecanismos financieros europeos e internacionales a la República Helénica. En este sentido, y para contextualizar, se debe recordar que, en las elecciones parlamentarias de enero de 2015 resultó vencedora una coalición integrada por partidos y movimientos de izquierda denominada Syriza (149 diputados de un total de 300), y la Jefatura del Gobierno recayó en Alexis Tsipras. Desde el inicio de la crisis Grecia ha recibido dos rescates, el primero en mayo de 2010 por valor de 110.000 millones de euros (80.000 en préstamos bilaterales de los Estados miembros de la UE y 30.000 concedidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el segundo en marzo de 2012 por valor de 130.000 millones de euros (102.000 la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF) y 28.000 el FMI).

Durante el 2015 Grecia debía realizar pagos resultantes de los rescates anteriores, así como solicitar nuevas ayudas para la economía helénica. Las serias divergencias entre las nuevas autoridades griegas y sus acreedores sobre el cumplimiento de las condiciones exigidas en contraprestación al rescate de la economía helénica, condujo al primer ministro a proponer la celebración de un referéndum sobre la conformidad de las medidas. En concreto la pregunta formulada fue la siguiente: “¿Debería ser aceptado el plan de acuerdo presentado por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional en el Eurogrupo del 25 de junio de 2015, comprendido por dos partes, las cuales constituyen su propuesta conjunta? El primer documento se titula *Reformas para la realización del programa actual y los ulteriores* y, el segundo, *Análisis preliminar de sostenibilidad de la deuda*”. El referéndum fue convocado el 5 de julio, participó el 62,50% de la población con derecho a voto y contó con el rechazo del 61,31% de los electores.

Simultáneamente y desde la aceptación de la convocatoria del referéndum por el Parlamento griego, el 28 de junio, el Gobierno anunció un “corralito bancario”, que se prolongó hasta el 20 de julio, cuyas consecuencias fueron la exigencia de un control de capitales muy estricto, que obligó a los bancos a permanecer cerrados e impuso un límites de 60 euros diarios por persona a la retirada de efectivo en los cajeros automáticos y que obligó al cierre de la Bolsa de Atenas hasta el 3 de agosto. A pesar del resultado las autoridades griegas accedieron a las condiciones de los acreedores y además, en agosto, solicitaron un tercer rescate de 86.000 millones de euros que es financiado por el Mecanismo Europeo de Estabilización (MEDE) y al FMI. En este contexto, el 20 de agosto, Alexis Tsipras renunció a su cargo de primer ministro y convocó elecciones anticipadas para el 20 de septiembre. Syriza ganó (obtuvo 145 diputados de un total de 300) y Alexis Tsipras volvió a encabezar el Gobierno.

3.- En tercer lugar, conviene llamar la atención sobre la posición del Reino Unido respecto a su participación en la Unión Europea. En efecto, en el mes de enero de 2013, David Cameron, Primer Ministro británico prometió que si el Partido Conservador ganaba las elecciones legislativas del 2015, convocaría un referéndum sobre si el Reino Unido debía continuar perteneciendo a la UE. Con carácter previo negociaría con las instituciones comunitarias y con los Estados miembros un acuerdo que incluyera condiciones más favorables para el Reino Unido. En mayo de 2015, el Partido Conservador ganó las elecciones legislativas por amplia mayoría (obtuvo 330 diputados sobre un total de 650 en la House of Commons) y el 17 de diciembre de 2015, se aprobó la European Union Referendum Act donde se explicita que el plebiscito deberá celebrarse ante del 31 de diciembre de 2017 (con posterioridad se ha fijado la fecha del 23 de junio de 2016). El 10 de noviembre de 2015, el Primer Ministro Británico envió una carta Presidente del Consejo Europeo donde expresaba los cuatro ámbitos sobre los que el Reino Unido tiene interés en negociar y modificar su posición. Se trataba de los siguientes:

a) Gobernanza Económica. En la medida en que el Reino Unido no forma parte de la Eurozona, se solicita que la integración política entre los Estados de la UEM no afecte al mercado interior ni a los intereses de los no participantes en el UEM.

b) Competencia. Adoptar medidas para su incremento que facilite el crecimiento económico, y reducir las restricciones a la libre circulación de mercancías, servicios y capitales.

c) Soberanía. En este ámbito se persigue: eliminar la referencia de que la Unión Europea es una “unión cada vez más estrecha” entre los pueblos de Europa; aumentar la participación de los Parlamentos nacionales en la construcción europea profundizando en la aplicación del principio de subsidiariedad.

d) Inmigración. Donde se reclama la imposición de restricciones y limitaciones a la libre circulación de personas en general y a la libre circulación de trabajadores en particular.

Las respuestas a estas preocupaciones británicas se plantearon en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016.

4.- En la regulación relativa a la normas sobre derecho de la competencia sobresale la aprobación, el 15 de julio de 2015, del Reglamento del Consejo 2015/1589 por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En esta disposición legislativa se contempla que todos los proyectos dirigidos a conceder nuevas ayudas por parte de las administraciones públicas de los Estados miembros deben notificarse a la Comisión y no pueden ser ejecutados antes de que ésta, en un plazo máximo de dos meses, lo autorice. En este acto se procede, en aras a la claridad y la racionalidad, a la codificación de las modificaciones y revisiones del Reglamento del Consejo 659/1999 anteriormente en vigor. En este sentido se simplifica el procedimiento aplicable a las ayudas de Estado notifica-

das por las administraciones de los países miembros, precisando las diferentes fase del mismo, desde la notificación por las administraciones que conceden la ayuda, las solicitudes de información emitidas por la Comisión, las posibles multas u otras sanciones que puede ésta puede imponer y las acciones que los afectados pueden interponer contra sus Decisiones.

5.- En el contexto general de la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia se han aprobado varios instrumentos que merecen ser destacados. Así, dentro de la cooperación judicial en materia civil, se subraya la adopción, el 20 de mayo, del Reglamento 2015/848 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de insolvencia. Esta normativa responde también a la necesidad de refundir las sucesivas modificaciones del Reglamento del 1346/2000 del Consejo. El objetivo principal consiste en mejorar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos transfronterizos de insolvencia a los efectos de permitir un funcionamiento mejor del mercado interior. En este sentido, el Reglamento contiene disposiciones relativas a la ley aplicable a los procedimientos de insolvencia y preceptos sobre la articulación del reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales dictadas en dichos procedimientos.

En la esfera de las cuestiones sobre política social pero también vinculadas con la cooperación judicial en materia penal, se debe nombrar a las Decisiones 2015/2037 y 2015/20171 del Consejo de 10 de noviembre y donde se autoriza que los Estados miembros ratifiquen el Protocolo de 2014 al Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio de 1930, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta autorización obedece a la circunstancia de que la UE no puede ser parte contratante del acuerdo ya que no figura entre sus Estados miembros. En este sentido se prevé que los Estados participantes asuman la obligación de adoptar medidas eficaces para identificar, liberar y proteger a todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio y para permitir su recuperación y readaptación; así como para proporcionarles asistencia y apoyo incluyendo el acceso efectivo a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, tales como una indemnización.

En las cuestiones estrictamente vinculadas con la política migratoria comunitaria conviene mencionar que la UE ha concluido diversos acuerdos internacionales con terceros países que eliminan la exigencia de visado para estancias de corta duración (esto es, por un período máximo de 90 días en cualquier período de 180 días) para los nacionales de los países signatarios que entren en el territorio de la UE. En tal sentido la UE celebró, el 7 de mayo, un conjunto de acuerdos internacionales con los siguientes países: Timor Oriental, Santa Lucía, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas, Vanuatu, Samoa, Trinidad Tobago. Con posterioridad, el 26 de octubre se firmó un convenio de similares características con Tonga, Palaos y Colombia.

6.- En el ámbito de la política medioambiental, se resaltar la aprobación, el 25 de noviembre, de la Directiva 2015/2193 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados

agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas. En este sentido, este acto instaura normas para controlar las emisiones al aire de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas procedentes de las instalaciones de combustión medianas (esto es, con una potencia térmica nominal superior o igual a 1 MW e inferior a 50 MW) y, así, reducir las emisiones atmosféricas y los riesgos potenciales de tales emisiones para la salud humana y el medio ambiente, estableciendo también normas para medir las emisiones de monóxido de carbono.

En el mismo orden de cosas, el Consejo adoptó, el 20 de abril, su Directiva 2015/652 por la que se establecen métodos de cálculo y requisitos de notificación relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo. Esta Directiva se aplica a los combustibles utilizados para propulsar vehículos de carretera, máquinas móviles que no circulan por la carretera (incluidos los buques de navegación interior cuando no se hallen en el mar), tractores agrícolas y forestales y embarcaciones de recreo, incluyendo también a la electricidad dedicada a vehículos de carretera.

7.— En el espacio de la consecución del mercado interior y en concreto en el sector específico de la armonización y aproximación de las legislaciones que regulan el acceso a un determinado mercado, se señala la aprobación, el 16 de diciembre, de la Directiva 2015/2436 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas que refunde y consolida las diferentes modificaciones producidas en la Directiva 2008/95 a los efectos de esclarecer y puntualizar el régimen aplicable. La importancia de esta cuestión radica en el hecho de que la protección de las marcas en los Estados miembros coexiste con el amparo dispuesto a escala de la Unión a través de las marcas de la Unión Europea que son unitarias y válidas en toda la Unión, de conformidad con lo establecido en el Reglamento 207/2009 del Consejo. La coexistencia y el equilibrio de los sistemas de marcas nacionales con el régimen europeo constituye un elemento esencial de la protección de la propiedad intelectual y su compatibilidad con la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios entre los Estados miembros.

8.— Finalmente, mencionar que el 10 de marzo la Comisión emitió una Decisión donde, entre otros lugares del resto de la UE, se concedía el Sello de Patrimonio Europeo al Archivo de la Corona de Aragón y a la Residencia de Estudiantes, los dos únicos enclaves que, de momento, han alcanzado esta consideración. Para la concesión de esta mención el sitio deberá, entre otros requisitos, tener un valor simbólico europeo y haber desempeñado un papel fundamental en la historia y la cultura de Europa o en la construcción de la Unión.