

ANDREU OLESTI RAYO  
(Coord.)

# LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO  
2019

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EUROPEA</b> , por <i>Francisco Javier Donaire Villa</i> .....	11
I. PLANTEAMIENTO.....	11
II. LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS DERECHOS EN LA UEM CON EL <i>STATU QUO</i> NORMATIVO VIGENTE: LA CARTA, LOS TRIBUNALES DE LA UE (GENERAL, DE JUSTICIA) Y LOS RECORTES.....	12
III. LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS DERECHOS EN LA UEM DES- DE UNA PERSPECTIVA <i>LEGE FERENDA</i> : ¿EL PILAR SOCIAL (Y SUS DEBILIDADES JURÍDICAS)?.....	20
IV. LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UEM, DE LA UNIÓN (Y DE LOS DERECHOS): EL «DOCUMENTO DE LOS CINCO PRE- SIDENTES» Y SU TODAVÍA DUDOSO RECORRIDO ANTE LA INMINENCIA E INCERTIDUMBRES DE LAS PRÓXIMAS ELEC- CIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.....	23
<b>TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y MEDIDAS DE AYUDA A LOS ESTADOS EN EL MARCO DE LA UEM: JURISPRUDENCIA DEL TJUE Y COMPARACIÓN CON OTROS ÁMBITOS DE DE- RECHO DE LA UNIÓN EUROPEA</b> , por <i>Sílvia Morgades Gil</i> .....	27
I. INTRODUCCIÓN.....	27
II. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN EL DE- RECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	29
1. En el derecho primario y como principio general.....	30

	Pág.
2. En la jurisprudencia del TEDH y del TJUE: Contenido y límites.....	34
A) La configuración del derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del TEDH .....	34
B) La configuración del derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del TJUE.....	37
III. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA .....	38
1. La primera fase interpretativa inhibitoria en la jurisprudencia del TJUE: Del caso <i>Abdullahi</i> en la política de asilo al caso <i>Pringle</i> en la UEM.....	39
A) El caso <i>Abdullahi</i> .....	39
B) El caso <i>Pringle</i> .....	40
2. Albores de cambio para una segunda fase de protección de la tutela judicial efectiva: De Gezelbash al caso de la Associação Sindical dos Juízes Portugueses .....	48
A) Gezelbash: La consolidación de la tutela judicial efectiva en el ámbito del asilo, en la segunda fase del SECA .....	48
B) Associação Sindical dos Juízes Portugueses: Atisbos para la tutela judicial efectiva en el ámbito de la UEM?.....	49
IV. REFLEXIONES FINALES .....	53
<b>EQUIDAD Y PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN EL PILAR SOCIAL EUROPEO</b> , por <i>Natalia Caicedo Camacho</i> .....	55
I. INTRODUCCIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DEL PILAR SOCIAL..	55
II. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN .....	59
1. La igualdad y no discriminación en los tratados constitutivos y la Carta de Derechos Fundamentales .....	59
2. Principio de igualdad y no discriminación en el Derecho derivado. Las Directivas contra la discriminación .....	62
3. El ámbito de aplicación de las Directivas y los motivos protegidos .....	66
4. Las restricciones o limitaciones del principio de igualdad de trato y no discriminación.....	71
5. Las medidas de acción positiva.....	73
III. LAS APORTACIONES DEL PILAR SOCIAL.....	76
IV. CONCLUSIONES .....	78
<b>LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA: EN BUSCA DEL NECESARIO EQUILIBRIO ENTRE LA REDUCCIÓN Y LA MUTUALIZACIÓN DEL RIESGO</b> , por <i>Yolanda Martínez Mata</i> ....	81

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN .....	81
II. MEDIDAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO .....	82
1. Objetivo 1: aumentar la resiliencia de las entidades de crédito..	82
A) Las propuestas de reforma en materia de requisitos de capital.....	84
B) Las propuestas de reforma en materia de resolución bancaria .....	86
2. Objetivo 2: reducir los niveles de préstamos dudosos.....	88
III. MEDIDAS DE MUTUALIZACIÓN DEL RIESGO.....	91
1. Objetivo 3: crear un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos ...	91
2. Objetivo 4: crear un mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución.....	94
A) Principales características del FME .....	95
B) El mecanismo de apoyo a la JUR.....	100
IV. CONCLUSIONES .....	101
<b>LAS HIPOTECAS MULTIDIVISA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA DE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL, por David Vallespín Pérez .....</b>	<b>103</b>
I. LAS HIPOTECAS MULTIDIVISA .....	103
II. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LAS HIPOTECAS MULTIDIVISA.....	105
III. LA INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA. ESPECIAL REFERENCIA AL PROYECTO DE LEY REGULADORA DE LOS CONTRATOS DE CRÉDITO INMOBILIARIO, DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2017 .....	110
<b>LA GARANTÍA DE LA INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL EN EL SISTEMA EUROPEO MIFID II Y MIFIR, por Noemí Jiménez Cardona .....</b>	<b>115</b>
I. EL NUEVO MARCO NORMATIVO DERIVADO DE LA DIRECTIVA 2014/65/UE DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, DE 15 DE MAYO, RELATIVA A LOS MERCADOS DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y POR LA QUE SE MODIFICAN LA DIRECTIVA 2002/92/CE Y LA DIRECTIVA 2011/61/UE; Y DEL REGLAMENTO (UE) NÚM. 600/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 15 DE MAYO, RELATIVO A LOS MERCADOS FINANCIEROS Y POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO (UE) NÚM. 648/2012.....	116

	Pág.
II. LA GARANTÍA DE LA INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL EN LA DIRECTIVA 2014/65/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 15 DE MAYO, RELATIVA A LOS MERCADOS DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS .....	119
III. LA GARANTÍA DE LA INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL EN EL REGLAMENTO (UE) NÚM. 600/2014, DE 15 DE MAYO, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, RELATIVO A LOS MERCADOS FINANCIEROS .....	124
<b>LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA</b> , por <i>Milagros Álvarez-Verdugo</i> .....	127
INTRODUCCIÓN .....	127
I. CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UEM.....	128
1. Especificidades en materia de celebración de tratados.....	128
2. Formulación de posiciones comunes.....	130
3. Representación en organizaciones y foros internacionales.....	133
II. INICIATIVAS A DEBATE Y PROPUESTAS DE REFORMA.....	139
1. La representación unificada de la eurozona en el FMI.....	140
2. La creación del cargo de Ministro Europeo de Economía y Finanzas .....	144
III. CONSIDERACIONES FINALES .....	147
<b>EL FONDO MONETARIO EUROPEO COMO SUSTITUTO DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: CONSTATAción JURÍDICA Y CAUSAS</b> , por <i>Miriam Casanova Domenech y Montserrat Millet Soler</i> .....	151
I. INTRODUCCIÓN .....	151
II. LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL FME Y EL FMI .....	153
III. EL FME COMO INSTRUMENTO DE PROFUNDIZACIÓN DE INTEGRACIÓN .....	155
1. Autonomía en materia de asistencia financiera .....	156
2. Eficiencia en la toma de decisiones .....	157
3. Legitimidad, transparencia y rendición de cuentas democráticas.....	158
IV. LA EXPERIENCIA DE LA UE EN GESTIÓN DE CRISIS FINANCIERAS DEBIDO A SUS RELACIONES CON EL FMI .....	159
V. LOS PROBLEMAS SURGIDOS EN LAS RELACIONES ENTRE EL FMI Y LA UE.....	163
VI. CONCLUSIONES .....	167
BIBLIOGRAFÍA CITADA .....	167

	Pág.
<b>UN MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PARA LA UNIÓN EUROPEA</b> , por <i>Marta Ortega Gómez</i> .....	169
I. INTRODUCCIÓN .....	169
II. GOBERNANZA ECONÓMICA Y GOBIERNO DE LA EUROZONA. NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA .....	170
III. LA CUMBRE DEL EURO CELEBRADA EN OCTUBRE DE 2011 Y EL GOBIERNO DE LA EUROZONA .....	173
IV. EL INFORME DE LOS CINCO PRESIDENTES (2015) Y LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA EUROZONA.....	175
V. LA RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 16 DE FEBRERO DE 2017 Y LA COMISIÓN COMO GOBIERNO EFECTIVO DE LA UNIÓN .....	177
VI. LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN JUNCKER DE CREACIÓN DE UN MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PARA LA UE .....	178
1. Funciones del futuro MEF .....	179
2. Inserción del MEF en la arquitectura institucional de la Unión Europea .....	181
VII. CONSIDERACIONES FINALES .....	183
<b>LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA: EL REFUERZO DE LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS</b> , por <i>Laura Huici Sancho</i> .....	185
I. INTRODUCCIÓN .....	185
II. ¿POR QUÉ Y CÓMO REFORZAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA?.....	187
1. Rendición de cuentas democrática y gobernanza eficaz.....	188
2. Rendición de cuentas, legitimidad y Unión política .....	190
III. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA.....	193
1. La rendición de cuentas en la Unión Europea: impacto sobre la Unión Económica y Monetaria .....	194
2. Evolución hacia una rendición de cuentas reforzada.....	199
IV. CONSIDERACIONES FINALES .....	204
<b>LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA DE MARCO FINANCIERO PLURIANUAL PARA EL PERÍODO 2021-2027: ANÁLISIS EN RELACIÓN AL PRINCIPIO DE VALOR AÑADIDO</b> , por <i>Pol Pallàs Secall</i> .....	207
I. INTRODUCCIÓN .....	207
II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y EL PRINCIPIO DE VALOR AÑADIDO.....	208

	Pág.
1. El principio de subsidiariedad: concepto y base jurídica .....	209
2. El principio de valor añadido .....	211
III. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL: EVOLUCIÓN, NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO .....	213
1. La naturaleza del MFP y su régimen jurídico .....	213
2. Proceso de aprobación del MFP.....	214
3. Recursos propios.....	218
A) Tipos de recursos propios .....	218
B) Problemas de la configuración actual de los recursos propios.....	220
4. El gasto .....	221
IV. LA PROPUESTA DE MARCO FINANCIERO PLURIANUAL DE LA COMISIÓN EUROPEA POST-2020 DE 2 DE MAYO DE 2018.	223
1. Recursos propios.....	223
2. Gasto.....	224
3. Consideraciones respecto al principio de valor añadido .....	226
V. CONCLUSIONES .....	231
<b>¿HACIA UN PRESUPUESTO ESPECÍFICO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA?, por <i>Andreu Olesti Rayo</i>.....</b>	<b>233</b>
I. LA IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO Y DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL .....	235
II. LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UEM Y LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS CONTEMPLADOS EN EL PRESUPUESTO.....	238
1. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas .....	239
2. Otros instrumentos financieros previstos en el presupuesto comunitario.....	243
A) El Mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos.....	243
B) El Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera.....	246
III. LA PROPUESTA DE NUEVOS INSTRUMENTOS EN EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL .....	248
1. La Función Europea de Estabilización de las Inversiones.....	249
2. Programa de Apoyo a las Reformas.....	251
IV. CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES .....	254

## PRESENTACIÓN

El Tratado de Maastricht diseñó una política monetaria de exclusiva competencia comunitaria para los Estados que formaran parte de la Unión Económica y Monetaria (UEM), con un sistema institucional propio para su ejercicio, dirigido y liderado por el Banco Central Europeo. Esta realización surgió sin una armonización previa de las economías de los Estados miembros participantes, con un presupuesto comunitario muy reducido, limitado a un máximo del 1 por 100 de la suma de PIB de sus Estados miembros, y sin que la Unión Europea dispusiera de instrumentos que le permitieran intervenir efectivamente en el caso de una crisis económica.

En cambio, se previó que las políticas económicas de los países participantes quedarían coordinadas en el seno del Consejo, a través de sus gobiernos nacionales. La crisis económica y financiera de los últimos años parece haber demostrado que el grado de coordinación no era el idóneo para garantizar la estabilidad financiera de los participantes en la Unión Europea; y que la intensidad de la integración económica no era suficiente para permitir el correcto funcionamiento de la Unión Monetaria. La disgregación de la política monetaria, en manos de una institución de la Unión Europea, del resto de las políticas económicas, solo coordinadas entre los Estados miembros, han dado lugar a contradicciones que han puesto en entredicho a la propia Unión Monetaria. Ello no obstante, a medida que la crisis se ha prolongado y profundizado, la Unión Europea se ha empezado a dotar de instrumentos destinados a incrementar su control sobre las políticas económicas de sus Estados miembros, para fortalecer la fragilidad de la Unión Monetaria. De tal forma que esta crisis ha desarrollado la capacidad de la Unión Europea para incidir y decidir la orientación de las políticas económicas de los Estados, especialmente aquellos que forman parte del euro, y los afectados por las dificultades financieras.



La experiencia acumulada con los años de crisis debe aprovecharse para consolidar esos avances y normalizarlos al mismo tiempo, reemplazando la improvisación y el apresuramiento que supuso el frecuente y abundante recurso al intergubernamentalismo, por estructuras más decantadas, que acudan al método integrador por aunar la eficacia del tratamiento supranacional con la legitimidad democrática, el respeto de los derechos y una mejor y mayor observancia de las garantías propias del Estado de Derecho. De hecho, este planteamiento de consolidación y normalización de las soluciones excepcionales ideadas durante la crisis ha aflorado en las iniciativas aparecidas en los últimos meses en torno a la profundización de la Unión Económica y Monetaria.

Desde esta perspectiva en el marco del proyecto de investigación DER2015-65003-P titulado «El control democrático y la tutela de los derechos en la Unión Económica y Monetaria», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, hemos elaborado esta monografía, que aborda diversas cuestiones que consideramos relevantes para entender el alcance de los cambios que se están produciendo en el gobierno económico de la Unión Europea. Para ello, nos ha parecido interesante proceder a examinar los siguientes aspectos que a continuación desarrollamos, y que fueron objeto de discusión en las jornadas que los profesores del grupo de investigación realizamos en Barcelona el 8 de junio de 2018.

Desde el punto de su contenido la monografía se sistematiza en varias partes. En la primera, que constaría de las tres primeras aportaciones, se debate el alcance de los derechos fundamentales en la UEM. Así, Francisco Javier Donaire Villa en su contribución, titulada «La profundización de los Derechos fundamentales en la Unión Económica y Monetaria», examina los elementos más significativos sobre los que se sustenta la protección de los derechos fundamentales en la UE, que le permite abogar por una lectura y aplicación de tales instrumentos que sean más proclives a la observancia de los derechos fundamentales en la UEM. Para acto seguido examinar, con carácter prospectivo, las posibilidades que, respecto a las tutela de los derechos, permite la implementación del pilar social. A continuación Silvia Morgades Gil analiza la jurisprudencia comunitaria más significativa sobre la tutela judicial efectiva de los derechos de los particulares en el ámbito de las consecuencias derivadas de las medidas de asistencia financiera en el marco de la UEM. La actuación del TJUE es analizada tomando como parámetros de comparación otros ámbitos de la esfera de actuación de la UE.

En el tercer trabajo, de la cual es responsable la profesora Natalia Caicedo Camacho, se analiza las realizaciones concretadas por las instituciones comunitarias en el ámbito del principio de no discriminación y la garantía de la igualdad de oportunidades, en el contexto del pilar

social. La aportación de este podría dirigirse, de un lado, a la eliminación de la fragmentación de la normativa existente, y de otro, podría impulsar la profundización del derecho antidiscriminatorio en otros ámbitos, como, por ejemplo, el acceso a educación, sanidad, vivienda o los servicios sociales.

Acto seguido, en las tres siguientes participaciones, se procede a sondear algunas de las medidas dirigidas a profundizar la Unión bancaria. A ello conduce el capítulo de Yolanda Martínez que aborda uno de los aspectos más difícil de perfeccionar y es la necesaria vinculación entre las propuestas normativas encaminadas a reducir el riesgo que asumen las entidades financieras y las iniciativas dirigidas a la mutualización de riesgo, tanto en lo que se refiere a la creación de un verdadero sistema europeo de garantía de depósitos, como a la creación de un mecanismo de protección común de último recurso, que garantice la solvencia del Fondo Único de Resolución. David Vallespín y Noemí Jiménez analizan la garantía de la información precontractual a través de dos instrumentos, el primero en las hipotecas multidivisas, y la segunda en la Directiva sobre Mercados de Instrumentos Financieros (MiFID) y el Reglamento relativo a los mercados financieros (MiFIR).

A continuación se profundiza en la esfera relativa a la revisión de la estructura institucional mediante cuatro contribuciones. En la que inicia esta parte, Milagros Álvarez Verdugo examina las propuestas que se refieren a las relaciones exteriores de la UEM, abordándolas en el contexto de una doble tensión. Esta se deriva, de un lado, de la distinción jurídica entre las competencias monetarias exclusivas de la UE, y las competencias complementarias en materia de política económica. De otro lado, la tirantez inherente a su ámbito de aplicación diferenciado, pues no todos los Estados miembros de la UE participan con la misma intensidad en la UEM, ni se prevé que lo hagan en un futuro mediano; y sin embargo se actúa sobre la ficción de que esta situación es transitoria. En la contribución siguiente, Miriam Casanova Domenech y Montserrat Miller Soler analizan la propuesta presentada sobre la regulación del futuro Fondo Monetario Europeo y cuáles son las previsiones de interrelación con el Fondo Monetario Internacional. En este sentido, el primero se plantea con la voluntad de profundizar en la integración, excluyéndose la previsión de una cooperación regular con el segundo. En el trabajo que le prosigue, Marta Ortega Gómez, analiza la propuesta adoptada por la Comisión Europea de un Ministerio de Economía y Finanzas en tanto que nueva figura institucional y política para la Unión Europea que mejoraría la coordinación y tendría un impacto positivo en la gobernanza económica. Finalmente, Laura Huici Sancho profundiza en la necesidad de dotarse de mecanismos de rendición de cuentas, tanto nacionales como europeos, más intensos que fiscalicen la actuación de las instituciones comunitarias en el ámbito de la UEM.

Las dos últimas colaboraciones se refieren a la vinculación del presupuesto comunitario con la UEM. La primera, elaborada por Pol Pallàs Secall, versa sobre la importancia del principio del valor añadido en la programación presupuestaria para el período 2021-2027. La segunda confeccionada por quien escribe estas líneas se centra en los instrumentos financieros existentes y previstos en las cuentas comunitarias, y los proyectados en el Marco Financiero Plurianual, que ayuden a los países miembros a mantener su estabilidad en el supuesto de una crisis económica y financiera.

Barcelona, noviembre de 2018.

Andreu OLESTI RAYO

# LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EUROPEA

Francisco Javier DONAIRE VILLA  
Universidad Carlos III de Madrid

**SUMARIO:** I. PLANTEAMIENTO.—II. LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS DERECHOS EN LA UEM CON EL *STATU QUO* NORMATIVO VIGENTE: LA CARTA, LOS TRIBUNALES DE LA UE (GENERAL, DE JUSTICIA) Y LOS RECORTES.— III. LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS DERECHOS EN LA UEM DESDE UNA PERSPECTIVA *LEGE FERENDA*: ¿EL PILAR SOCIAL (Y SUS DEBILIDADES JURÍDICAS)?—IV. LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UEM, DE LA UNIÓN (Y DE LOS DERECHOS): EL «DOCUMENTO DE LOS CINCO PRESIDENTES» Y SU TODAVÍA DUDOSO RECORRIDO ANTE LA INMINENCIA E INCERTIDUMBRES DE LAS PRÓXIMAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.

## I. PLANTEAMIENTO

Permítanme comenzar por algo obvio: quien les habla no tiene ni sabe usar una bola de cristal, y supongo no equivocarme si pienso que tampoco ninguno de los presentes. No obstante, creo acertado reflexionar jurídicamente acerca de los caminos de desenvolvimiento de la Unión Económica y Monetaria (en adelante, UEM). Y hacerlo desde la doble perspectiva que, desde su arranque, ha definido al I+D en el que se enmarca esta interesante Jornada: control democrático y tutela de los derechos.

Mi encargo en la presente ocasión se centra en la segunda de tales perspectivas, con el enfoque prospectivo que define a este encuentro. Es decir, se centra en la profundización de los derechos en la UEM. Acep-

tando el reto y agradeciendo la invitación a ocuparme de él este día, creo que el envite puede abordarse desde dos perspectivas. De una parte, reflexionando a partir del Derecho vigente. Incluyendo en ello el peculiar y complejo entrelazamiento del Derecho originario y derivado de la UE con instrumentos jurídicos intergubernamentales que, con el visto bueno del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) en *Pringle*<sup>1</sup>, han dado lugar, entre otros, al Tratado por el que se instituye el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, en adelante)<sup>2</sup>.

Desde el planteamiento que hoy nos reúne en torno a la profundización de la UEM, aludiré de forma muy genérica al incipiente Pilar Social de los derechos sociales, y también al denominado Documento de los Cinco Presidentes sobre el futuro de la Unión Económica y Monetaria. Finalmente, trataré de resumir mis principales conclusiones respecto al tema que constituye mi «encargo» para hoy: la profundización de los derechos en la UEM.

## II. LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS DERECHOS EN LA UEM CON EL *STATU QUO* NORMATIVO VIGENTE: LA CARTA, LOS TRIBUNALES DE LA UE (GENERAL, DE JUSTICIA) Y LOS RECORTES

No debe sorprender que solo en fechas recientes se haya comenzado a hablar oficialmente en la UE de un pilar social de derechos, a partir de la Cumbre de Gotemburgo. Hasta entonces, el discurso de los derechos se había visto eclipsado por el de los recortes. La causa subyacente es igualmente conocida: la crisis económico-financiera que arrancó con especial intensidad y celeridad entre 2007 y 2008, y que de un modo u otro ha centrado el debate, no solo económico, sino también jurídico, durante la última década.

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno), de 27 de noviembre de 2012, asunto C-370/12, *Thomas Pringle contra Gobierno de Irlanda y otros*.

<sup>2</sup> Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012. El Instrumento de Ratificación por España fue publicado en el *BOE* núm. 239, de 4 de octubre de 2012, p. 70375. Acerca del MEDE, cabe remitir a los trabajos de F. ARMENGOL I FERRER, «Condicionabilidad en una Unión de Derecho. El Mecanismo Europeo de Estabilidad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 110-II (Monográfico sobre «El control democrático y la tutela de los derechos en la Unión Económica y Monetaria»), 2018, pp. 49-76; A. HINAREJOS, «The Court of Justice of the EU and the legality of the European Stability Mechanism», Vol. 72, núm. 2, 2013, pp. 237-240; Y. MARTÍNEZ MATA, «Mecanismo europeo de estabilidad. Complemento de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la Zona Euro», en A. OLESTI RAYO, *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 75-90; C. OHLER, «The European Stability Mechanism: The Long Road to Financial Stability in the Euro Area», *German Year Book of International Law*, Vol. 54, 2011, pp. 47-74, o de A. VETTOREL, «The European Stability Mechanism: Human Rights Concerns without Responsibilities», *Perspectives on Federalism*, Vol. 7, núm. 3, 2016, pp. 142-162.

Una parte importante de las bases jurídicas de las medidas anticrisis se hallaban ya en el Derecho originario de la Unión Europea. Precisamente, en las normas relativas a la UEM, y en concreto las concernientes a la Unión Económica, o Coordinación Macroeconómica de los Estados miembros. De ellas me ocupé en un capítulo de un magnífico libro coordinado por Andreu Olesti<sup>3</sup>, por lo que espero no extenderme ahora demasiado. La normativa de Derecho primario sobre la UEM no previó la creación de mecanismos comunitarios estables para el rescate de Estados. Tampoco el presupuesto de la UE posee hasta la fecha la envergadura económico-financiera necesaria. En cambio (y nunca mejor dicho), la otra cara de la moneda, los recortes o medidas de austeridad, sí tienen cabida, especialmente, en las disposiciones del Tratado sobre prevención y sanción de déficits excesivos de los Estados miembros (reunidas, a título principal, en el art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE, y atribuyendo mayores competencias a la Unión con respecto a los Estados miembros cuya moneda es el euro, art. 136 de dicho Tratado) y su desarrollo en el Derecho derivado<sup>4</sup>, como ha revelado la práctica.

Jurídicamente, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE es de indudable aplicación a las instituciones de la propia Unión, y a las políticas comunitarias relativas a la UEM. Y eso incluye, en particular, al Consejo y la Comisión, competentes para la formulación de recomendaciones en el ámbito de la UEM, que en la praxis han adquirido un contenido restrictivo de varios grupos de derechos fundamentales<sup>5</sup>. La Carta también

---

<sup>3</sup> A. OLESTI RAYO (coord.), *Crisis y coordinación de las políticas económicas en la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2013. El capítulo (pp. 13-42) lleva por título «Coordinación, convergencia y supervisión de las políticas macroeconómicas y presupuestarias de los Estados miembros en el derecho originario de la Unión Europea».

<sup>4</sup> Reglamento (UE) núm. 1466/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, *DO L 209*, de 2 de agosto de 1997, p. 1; Reglamento (CE) núm. 1467/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, *DO L 209*, de 2 de agosto de 1997, p. 6, modificado por Reglamento (CE) núm. 1056/2005, del Consejo, de 27 de junio, *DO L 174*, de 7 de julio de 2005, p. 5, y Reglamento (UE) núm. 1177/2011, del Consejo, de 8 de noviembre, *DO L 306*, de 23 de noviembre de 2011, pp. 33-40; Reglamento (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, *DO L 306*, de 23 de noviembre de 2011, p. 1; Reglamento (UE) núm. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, *DO L 306* de 23 de noviembre de 2011, p. 8; Reglamento (UE) núm. 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, *DO L 140* de 27 de mayo de 2013, pp. 11-23.

<sup>5</sup> De esta cuestión me he ocupado con mayor detalle en F. J. DONAIRE VILLA, «¿Los derechos en serio en la Eurozona? Los recortes, las condicionalidades, la Carta y el Tribunal de Justicia», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 29, 2018, particularmente en sus subepígrafos 2.1 («Los derechos fundamentales y las Recomendaciones y Decisiones de la Comisión y del Consejo sobre coordinación de las políticas macroeconómicas nacionales») y 2.2 («Los derechos fundamentales y las Recomendaciones y Decisiones de la Comisión y del Consejo en el procedimiento por déficits públicos excesivos»).

es exigible a los Estados miembros en la ejecución nacional de dichas recomendaciones del Consejo y de la Comisión, porque, al hacerlo, los Estados miembros aplican el Derecho de la Unión, en los términos del art. 51 de la propia Carta.

Junto a estas dos conclusiones obvias, y con independencia de que la instrumentación intergubernamental de los más importantes mecanismos de rescate haya tenido o no como finalidad evadirla, el Tribunal de Justicia ha afirmado desde 2016 que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE también es aplicable a las instituciones de la UE cuando actúan en el marco jurídico intergubernamental y paracomunitario del MEDE como «*borrowed institutions*». Así lo hizo en 2016 mediante la Sentencia *Ledra Advertising*<sup>6</sup>.

La premisa básica es que la Comisión y el BCE no quedan sustraídos de la Carta, pues para ambas instituciones la observancia de esta, a diferencia de los Estados miembros, no se subordina a que apliquen el Derecho de la UE. Tanto en *Ledra Advertising*<sup>7</sup>, como antes en *Pringle*<sup>8</sup>, el Tribunal ha interpretado que el art. 13, apdos. 3 y 4, del Tratado del MEDE obliga a la Comisión a velar por la compatibilidad con el Derecho comunitario de los MoU entre el MEDE y el Estado que solicita asistencia financiera, compatibilidad que en particular incluye el respeto de la Carta. El Tribunal también ha destacado que el art. 17 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) obliga a la Comisión Europea a velar en todo caso y circunstancia por el respeto de los Tratados constitutivos de la Unión y, en general, del Derecho comunitario<sup>9</sup>. La Comisión mantiene su papel de guardiana de los Tratados incluso en el ámbito del MEDE, siendo aquel un «sombbrero» que no puede quitarse ni siquiera cuando, como en dicho ámbito, viste un «traje» intergubernamental.

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 20 de septiembre de 2016, *Ledra Advertising Ltd y otros contra Comisión Europea y Banco Central Europeo*, asuntos acumulados C-8/15 P a C-10/15 P, apartado 67. Me he ocupado específicamente y en detalle sobre esta Sentencia y su significado de cara a los derechos en FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA, «Los derechos fundamentales y los rescates de Estados miembros ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: el asunto *Ledra Advertising Ltd. y otros contra Comisión y Banco Central Europeo*» (Ponencia presentada al III Encuentro del Spanish Hub del European Law Institute, Madrid, 9 de mayo de 2018), que se publicará en A. RUDA GONZÁLEZ y C. JEREZ DELGADO (coords.), *Estudios sobre Jurisprudencia Europea (III Encuentro del Spanish Hub del European Law Institute)*, Sepin (actualmente en prensa).

<sup>7</sup> Apartado 58 de la Sentencia: «Asimismo, las tareas atribuidas a la Comisión por el Tratado MEDE le imponen, como prevé el art. 13, apdos. 3 y 4, de este, la obligación de velar por la compatibilidad con el Derecho de la Unión de los memorandos de entendimiento concluidos por el MEDE (vid., en este sentido, la Sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, apdo. 164)».

<sup>8</sup> Apartado 164 de la Sentencia *Pringle* (anteriormente citada), aunque emplea el verbo «permitir» frente al más contundente «imponer» que posteriormente utilizara el TJUE en la Sentencia *Ledra Advertising*: «las tareas atribuidas a la Comisión por el Tratado MEDE le permiten, como prevé el art. 13, apdos. 3 y 4, de este, velar por la compatibilidad con el Derecho de la Unión de los Memorandos de Entendimiento concluidos por el MEDE».

<sup>9</sup> Sentencia *Ledra Advertising*, anteriormente citada, apartado 67.